

**Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë
MISIONI NË KOSOVË**

**Departamenti i të Drejtave të Njeriut dhe Sundimit të Ligjit
Sektori i Sundimit të Ligjit**

**Implementimi i ligjeve të Kuvendit të Kosovës
Raporti III**

Periudha e shqyrtimit: Ligjet e shpallura në vitin 2005

26 janar 2007

TABELA E PËRMBAJTJES

LIGJET E SHQYRTUARA TË KUVENDIT TË KOSOVË	3
SHKURTESAT	5
PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE	6
PJESA E PARË: HISTORIKU	8
A. Mandati i Sektorit të Sundimit të Ligjit	8
B. Qëllimi dhe ideja themelore e këtij raporti	8
C. Metodologjia.....	9
D. Legjislacioni plotësues	10
E. Dega ekzekutive e IPVQ	11
F. Aktet nënligjore të nxjerra nga dega ekzekutive e IPVQ.....	11
PJESA II: ZBATIMI I LIGJEVE TË KOSOVËS	12
A. Zbatimi i ligjeve të Kuvendit të Kosovës 2005	12
B. Shënim mbi korrupsionin.....	27
C. Përcjellja e zbatimit të Ligjeve të Kuvendit të Kosovës për periudhën 2002-2004	28
D. Vazhdim shënimi mbi qasjen në dokumentet zyrtare	34
PJESA III: REZULTATET DHE REKOMANDIMET	35
A. Vlerësim i përgjithshëm	35
B. Hierarkia e normave	36
C. Botimi i ligjit të zbatueshëm	38
D. Shënim mbi <i>vacatio legis</i>	41
E. Kërkesat për hartim: procedural, zyrtar dhe përmbajtësor	43
F. Plotësimi me personel, trajnimi dhe mbështetja ndërkombëtare.....	46
G. Mbikëqyrja legislative	48
H. Rekomandimet	49

LIGJET E SHQYRTUARA TË KUVENDIT TË KOSOVË

- Rregullorja e UNMIK-ut 2005/1 mbi Shpalljen e Ligjit për Ordinancat Private të Shëndetësisë të miratuar nga Kuvendi i Kosovës (Ligji nr. 2004/50) 11
- Rregullorja e UNMIK-ut 2005/5 për Shpalljen e Ligjit mbi lojërat e fatit të miratuar nga Kuvendi i Kosovës (Ligji nr. 2004/35) 12
- Rregullorja e UNMIK-ut 2005/6 për shpalljen e Ligjit mbi hotelerinë dhe aktivitetet turistike të miratuar nga Kuvendi i Kosovës (Ligji nr. 2004/16) 13
- Rregullorja e UNMIK-ut 2005/8 për shpalljen e Ligjit mbi aktivitetet kërkimore shkencore (Ligji nr. 2004/42) 13
- Rregullorja e UNMIK-ut 2005/17 për shpalljen e Ligjit mbi administratën dhe procedurat tatimore (Ligji nr. 2004/48) 14
- Rregullorja e UNMIK-ut 2005/21 mbi shpalljen e Ligjit për regjistrat e gjendjes civile (Ligji 2004/46) 15
- Rregullorja e UNMIK-ut 2005/22 për shpalljen e Ligjit mbi tregtinë e naftës dhe produkteve të saj (Ligji nr. 2004/5) 15
- Rregullorja e UNMIK-ut 2005/23 mbi shpalljen e Ligjit për transportin rrugor (Ligji nr. 2004/1) 16
- Rregullorja e UNMIK-ut 2005/24 mbi shpalljen e Ligjit për mirëqenien e kafshëve (Ligji nr. 02/L-10) 17
- Rregullorja e UNMIK-ut 2005/25 mbi shpalljen e Ligjit për Gazetën Zyrtare (Ligji nr. 2004/47) 17
- Rregullorja e UNMIK-ut 2005/26 mbi shpalljen e Ligjit për zhdukjen e korrupsionit (Ligji nr. 2004/34) 18
- Rregullorja e UNMIK-ut 2005/27 mbi shpalljen e Ligjit mbi ndryshimin e Ligjit nr. 2003/2 dhe ligjit 2003/21 mbi menaxhimin e financave dhe përgjegjësitë (Ligji nr. 02/L-16) 19
- Rregullorja e UNMIK-ut 2005/28 mbi shpalljen e Ligjit mbi materialin ndërtimor (Ligji. 02/L-14) 19
- Rregullorja e UNMIK-ut 2005/29 mbi shpalljen e Ligjit për inspektimin e tregut (Ligji nr. 02/L-1) 20
- Rregullorja e UNMIK-ut 2005/30 mbi shpalljen e Ligjit mbi Odën ekonomike të Kosovës (Ligji nr. 2004/7) 20

▪ Rregullorja e UNMIK-ut 2005/31 mbi shpalljen e Ligjit për Teatrin (Ligji nr. 02/L-12)	20
▪ Rregullorja e UNMIK-ut 2005/34 mbi shpalljen e Ligjit mbi komisionin e pavarur për media dhe transmetim (Ligji nr. 02/L-15)	21
▪ Rregullorja e UNMIK-ut 2005/36 mbi shpalljen e Ligjit për kërkesat teknike të produkteve dhe vlerësimin të konformitetit (Ligji nr. 02/L-20)	22
▪ Rregullorja e UNMIK-ut 2005/37 mbi shpalljen e Ligjit mbi zejtarinë (Ligji nr. 2004/44)	22
▪ Rregullorja e UNMIK-ut 2005/43 mbi shpalljen e Ligjit mbi arsimin e lartë dhe trajnimit (Ligji nr. 02/L-24)	23
▪ Rregullorja e UNMIK-ut 2005/44 mbi shpalljen e Ligjit për përkrahjen e biznesit të mesëm dhe të vogël (Ligji nr. 02/L-5)	24
▪ Rregullorja e UNMIK-ut 2005/46 mbi shpalljen e Ligjit për shërbime sociale dhe familjare (Ligji nr. 02/L-17)	24
▪ Rregullorja e UNMIK-ut 2005/47 mbi shpalljen e Ligjit për verëra (Ligji nr. 02/L-8)	25
▪ Rregullorja e UNMIK-ut 2005/49 mbi shpalljen e Ligjit për ujitjen e tokave bujqësore (Ligji nr. 02/L-9)	25

SHKURTESAT

APIE.....	Agjencioni për Procesin e Integritimit Evropian (në zyrën e Kryeministrit)
UA.....	Udhëzimi Administrativ
AER.....	Agjencioni Evropian për Rindërtim
KEDNJ.....	Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Fundamentale
ZRrE.....	Zyra e Rregullatorit të Energjisë
BE.....	Bashkimi Evropian
GTZ.....	<i>Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i>
DDNJS.....	Departamenti për të Drejtat e Njeriut dhe Sundimit të Ligjit pranë OSBE-së
KPM.....	Komisioni i Pavarur për Media
AKK.....	Agjencioni Kadastral i Kosovës
KKK.....	Komisioni për Konkurrencë i Kosovës
OEK.....	Oda Ekonomike e Kosovës
KEK.....	Korporata Energjetike e Kosovës
IKAP.....	Instituti Kosovar për Administratë Publike
AKM.....	Agjencioni Kosovar Medicinal
ASK.....	Agjencioni Kosovar i Standardizimit
LQDZ.....	Ligji për Qasjen në Dokumentet Zyrtare
MBPZHR.....	Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural
MKRS.....	Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sporteve
MEM.....	Ministria e Energjetikës dhe Minerave
MAPH.....	Ministria e Ambientit dhe Planifikimit Hapësinor
MASHT.....	Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë
MEF.....	Ministria e Ekonomisë dhe Financave
MSH.....	Ministria e shëndetësisë
MPMS.....	Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale
MSHP.....	Ministria e Shërbimeve Publike
MTI.....	Ministria e Tregtisë dhe e Industrisë
MTT.....	Ministria e Transportit dhe Telekomunikacionit
OJQ.....	Organizatë Jo Qeveritare
OSHNJ.....	Zyra për Shërbime dhe Ndihmë Juridike (zyra e Kryeministrit)
ZMAG	Zyra për Menaxhim dhe Administrim të Gazetës Zyrtare të IPVQ
ZKM.....	Zyra e Kryeministrit
OSBE.....	Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë
IPVQ.....	Institucionet e Përkohshme për Vetë Qeverisje
PPA.....	Agjencioni për Prokurim Publik
PPRC.....	Komiteti rregullativ për prokurim publik
SSL.....	Seksioni i Sundimit të Ligjit
PSSP.....	Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm
TAK.....	Administrata Tatimore e Kosovës
UNMIK	Misioni i Administratës së Përkohshme i Kombeve të Bashkuara në Kosovë
UN SCR.....	Rezoluta e Këshillit të Sigurimit të Kombeve të Bashkuara

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Një ndër sprovat kryesore të Kosovës ka qenë krijimi institucioneve demokratike dhe ndërtimi i shoqërisë shumetnike të udhëhequr nga sundimi i ligjit. Misioni i Administratës të Përkohshme të Kombeve të Bashkuara në Kosovë (UNMIK) dhe Institucionet e Përkohshme të Vetëqeverisjes (IPVQ) kanë arritur rezultate përmbytësore në krijimin e strukturës ligjore të nevojshme për arritjen e këtij qëllimi, duke shpallur në fuqi rregullore dhe ligje të shumta.

Ky raport është shqyrtimi i tretë dhe i fundit mbi çështjen e implementimit të ligjeve të miratuara nga Kuvendi i Kosovës, nga ana e degës ekzekutive të IPVQ të cilin e ka realizuar Organizata për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë (OSBE) Misioni në Kosovë, Departamenti i të drejtave të njeriut dhe sundimit të ligjit (DDNJSL), nëpërmjet Seksionit të saj për Sundimin e Ligjit (SSL). Synimi primar i këtij raporti është të analizojë shkallën deri në të cilën ligjet e miratuara nga Kuvendi i Kosovës, janë implementuar përmes legjislacionit subsidiar. Me këtë raport, kryesisht mbulohen ligjet e Kuvendit të Kosovës të shpallura gjatë vitit 2005, por mbulon edhe një pjesë syresh nga dy raportet e kaluar të OSBE të cilat përfshinë periudhën e ligjeve nga vitet 2002-2003 dhe 2004 respektivisht. Ky raport nuk trajton çështjen e implementimit të rregulloreve të UNMIK-ut që nxirren në kuadër të kompetencave të rezervuara, si dhe nuk përfshinë implementimin e ligjeve të Kuvendit të Kosovës në nivelin komunal.

Pjesa e parë paraqet informata relevante historike duke vazhduar me pjesën e dytë me një pasqyrim të ligjeve të Kuvendit të Kosovës dhe të vlerësimit të implementimit të tyre, me shënime të veçanta për çështjen kundër korrupsionit dhe të qasjes në dokumentacionin zyrtar. Pjesa e tretë shqyrtton disa aspekte normative dhe teknike të implementimit të ligjit, dhe analizon disa nga sfidat operative me të cilat ballafaqohen shumë ministri. Raporti përfundon me një listë të rekomandimeve.

Vlerësimi i përgjithshëm sa i përket ligjeve të shpallura në vitin 2005 përfundon me faktin se shumica e ministrive në Kosovë kanë shënuar përparim të konsiderueshëm. Shumë nga ministrinë gjithashtu kanë rritur nivelin e implementimit të ligjeve dhe kanë përmirësuar menaxhimin e tyre gjatë viteve. Sidoqoftë, sa i përket përgjegjësisë së zyrës së Kryeministrit, është vërejtur një ngecje përmbytësore në përmbytjen e detyrimeve të tyre në implementimin e ligjeve. Të dhënat tregojnë se shumë pak është arritur në implementimin e tyre. Kjo situatë duhet të adresohet menjëherë, për shkak se mos implementimi do të thotë që të mospërfillet vullneti i ligjvënësist. Për të adresuar këtë, OSBE rekomandon që ZKM të emërojë një individ që kryesisht do të jetë përgjegjës për të koordinuar implementimin dhe i cili gjithashtu mund të formojë një lidhje administrative me sekretariatit e Kuvendit të Kosovës. Gjithashtu, Kuvendi i Kosovës duhet të konsideroj më afër rolin e tij në mbikëqyrjen e implementimit të ligjeve nga ana e qeverisë.

Raporti gjithashtu analizon kërkesat për përgatitjen e akteve normative dhe nën normative. Në këtë drejtim, rregullat e procedurës së qeverisë ofrojnë një kornizë të mirëfilltë. Megjithatë, ato duhet të bashkohen me udhëzimin e ri administrativ dhe konfuz për procedurat e hartimit, shqyrtimit dhe aprovimit të draft akteve. Paqartësia e tanishme sa i përket ndërlidhshmërisë së këtyre dy dokumenteve mund të zgjidhet me një dokument gjithëpërfshirës i cili mbulon këto çështje. Veç kësaj, raporti adreson disa nga mangësitë e IPVQ-ve sa i përket publikimit të ligjeve dhe vënies së

tyre në dispozicion, pasi që kuptimi i ligjeve varet nga publikimi i tyre. Të gjeturat tjera përfshijnë çështjet që kanë të bëjnë me hierarkinë e ligjeve, si dhe çështjet operative siç janë personeli dhe trajnimet.

PJESA E PARË: HISTORIKU

A. Mandati i Sektorit të Sundimit të Ligjit

Për çdo shoqëri demokratike është fundamentale, respektimi dhe mbrojtja e të drejtave të njeriut dhe sundimi i ligjit. Misioni i OSBE-së në Kosovë ofron mbështetje të rëndësishme për zhvillimin e sistemit në të cilin të drejtat e njeriut janë të mbrojtura dhe ku mbizotëron sundimi i ligjit. Mandati i Departamentit të Drejtave të Njeriut dhe Sundimit të Ligjit është që të promovojë zhvillimin e institucioneve që sigurojnë mbrojtjen e parimeve të të drejtave të njeriut. Seksioni i Sundimit të Ligjit merr pjesë në implementimin e këtij mandati në mënyra të ndryshme- njëra prej të cilave është të monitorojë, analizojë dhe raportojë për situatën e sundimit të ligjit në përgjithësi, dhe në veçanti për punën e institucioneve të ndryshme të IPVQ. Nëpërmjet monitorimit, SSL identifikon problemet që tregojnë dobësitë sistimore dhe punon drejt zhvillimit të strategjive dhe rekomandimeve konkrete për të adresuar këto probleme. Pasi Seksioni i SL është në përfundim të mandatit në vitin 2007, ky do të jetë raporti i fundit për këtë lëmi.

B. Synimi dhe shtrirja e këtij raporti

Aktiviteti legjislativ i Kosovës gjatë pesë viteve të fundit ka rezultuar me nxjerrjen e shumë rregulloreve të UNMIK-ut dhe ligjeve të Kuvendit të Kosovës, të cilat rregullojnë një varg marrëdhëniesh shoqërore. Nevoja për hartimin e ligjeve të reja, në mënyrë të vazhdueshme është theksuar nga përfaqësuesit e administratës ndërkombëtare dhe opinionit publik të Kosovës, me qëllim të tejkalimit të boshllëqeve ekzistuese midis sistemit juridik jugosllav të trashëguar dhe realitetit të ri social, ekonomik dhe politik. Administrata ndërkombëtare dhe IPVQ-të kanë ndarë mjete të mëdha me qëllim të përmbushjes së këtij qëllimi, ndërsa rezultatet e këtyre aktiviteteve mund të konsiderohen si të arritura të dukshme. Të njëjtën kohë, koncepti i qeverisjes së mirë karakterizohet me jo vetëm nxjerrjen e rregulloreve të nevojshme ligjore, por edhe zbatimin e duhur të të njëjtave. Në të njëjtën kohë, konceptet e sundimit të ligjit dhe qeverisjes së mirë karakterizohen me jo vetëm nxjerrjen e rregulloreve të nevojshme ligjore, por edhe zbatimin e duhur të të njëjtave. Procesi në vazhdim e sipër, i kalimit të kompetencave nga UNMIK-u tek IPVQ-të vazhdimisht përcakton si prerogativë të bashkësisë ndërkombëtare kërkesën për një llogaridhënie më të madhe për IPVQ-të. Tani njëra nga format e llogaridhënies – sikurse edhe në të ardhmen – duhet të jetë implementimi nga ana e IPVQ-ve të legjislacionit brenda kompetencave të veta.

Ky është raporti i tretë me radhë në vazhden e raporteve vjetore për implementimin e ligjeve të miratuara nga Kuvendi i Kosovës. Sikurse në dy raportet e mëparshme, qëllimi kryesor i këtij raporti është që të përcaktojë se deri në çfarë mase ligjet e miratuara nga Kuvendi i Kosovës janë duke u implementuar në mënyrë të duhur. Në këtë kontekst, implementimi kuptohet se përbëhet nga hartimi i legjislacionit subsidiar si dhe krijimi i organeve të veçanta të parashikuara me ligj. Zbatimi i ligjit në rastet konkrete nuk mbulohet me spektrin e këtij raporti.

Përderisa në fokus kryesor janë ligjet e shpallura në vitin 2005, ky raport gjithashtu përmban përcjelljen e implementimit të ligjeve të shpallura ndërmjet 2002 dhe 2004–ligjet të cilat janë vlerësuar në mënyrë më të detajuar në dy raportet e mëparshme.

Raporti i tanishëm gjithashtu shtjellon çështjet që kanë të bëjnë me hartimin, organizimin dhe koordinimin e legjislacionit subsidiar. Ky raport gjithashtu ka për qëllim vërtetimin e disa pyetjeve të përgjithshme për hartimin ligjor, si dhe për strukturat organizative për përgatitjen e akteve ligjore. Raporti adreson çështjet siç janë ato nëse IPVQ janë duke zhvilluar një qasje uniforme gjatë implementimit të ligjeve; hierarkinë e akteve nënligjore siç parashihen me ligjet e Kuvendit të Kosovës dhe të miratuara nga IPVQ; se a janë të qasshme aktet nënligjore për publikun në gjuhët zyrtare; dhe si përballen institucionet qendrore me autorizimet e dhëna nga Kuvendi i Kosovës për hartimin dhe nxjerrjen e legjislacionit subsidiar. Raporti nuk adreson çështjen e implementimit të ligjeve të Kuvendit të Kosovës në nivelin komunal.

Fushëveprimi i këtij raporti mbulon implementimin e ligjeve të Kuvendit të Kosovës të shpallura në vitin 2005 dhe së këndejmi vlerëson aktivitetet hartuese nga raporti i fundit deri në nëntor të vitit 2006, duke u bazuar në informatat e marra prej institucioneve të ndryshme. Rregulloret e UNMIK-ut dhe Udhëzimet Administrative nuk bien në fushëveprimin e këtij raporti. Raporti është i orientuar drejt publikut të përgjithshëm, IPVQ, UNMIK, komunitetit të donatorëve, si dhe organizatave ndërkombëtare dhe joqeveritare, dhe ka për qëllim që të shërbejë si mjet për të promovuar më tutje implementimin e ligjeve në Kosovë nga IPVQ.

Në paragrafët vijues raporti jep një konturë të përgjithshme për legjislacionin subsidiar, një paraqitje të shkurtër për degën ekzekutive të IPVQ, si dhe kategoritë e akteve nënligjore të nxjerra nga dega ekzekutive. Pas kësaj, pjesa e dytë e raportit përmban një pasqyrë të ligjeve të Kuvendit të Kosovës të shpallura në vitin 2005. Secili ligj përcillet me paraqitjen e obligimeve përkatëse të IPVQ dhe me vlerësimin e implementimit të këtyre obligimeve. Kjo pjesë përfundon me një vlerësim të azhurnuar të bërë në dy raportet e mëparshme, të përcjellur me dy shënime të ndara që cekin dy çështje të interesit publik. Në fund, pjesa e tretë i përmbledhë të gjeturat kryesore dhe paraqet një përmbledhje të rekomandimeve.

C. Metodologjia

Përfundimet e këtij raporti janë rezultat i një qasje të zhvilluar në dy faza të Seksionit për sundim të ligjit: faza fillestare hulumtuese e përcjellë me fazën e monitorimit. Bazuar në shtrirjen e këtij raporti, janë identifikuar 24 ligje të Kuvendit të Kosovës, të shpallura në fuqi në vitin 2005. Hulumtimi është koncentruar në përcaktimin se cilat akte nën-ligjore duhet të hartohen për implementimin e ligjeve, kush është përgjegjës për nxjerrjen e akteve dhe çfarë njësish organizative duhet të krijohen për t'i shërbyer funksionalitetit të institucioneve. Përfundimet fillestare janë përmbledhur në një matricë. Matrica është organizuar sipas radhës kronologjike dhe për secilin ligj është krijuar një tabelë e veçantë.

Faza e dytë e projektit përbëhet kryesisht nga intervistat me aktorët e ndryshëm përgjegjës për hartimin e legjislacionit subsidiar – zakonisht shefat e shërbimeve juridike të ministrive. Gjatë kësaj faze, ndërmjet korrikut dhe tetorit 2006, SSL i ka mbajtur përafësisht 20 intervista me zyrtarët e ministrive, agjensioneve të specializuara dhe me akterët tjerë të përfshirë. Në të shumtën e rasteve bashkëbiseduesit kanë qenë në dispozicion sipas një njoftimi të shkurtë. Për secilin institucion të IPVQ-ve është krijuar nga një matricë e veçantë në të cilën janë futur

vetëm dispozitat ligjore nga përgjegjësia e institucionit përkatës. Kjo matricë pastaj është përkthyer dhe i është dorëzuar paraprakisht bashkëbiseduesit përkatës. Gjatë mbledhjeve matricat kanë shërbyer si vegël për verifikimin se cilat dispozita ligjore kanë qenë të implementuara përmes cilit akt nënligjor. Pjesa e dytë e takimeve i është dedikuar çështjes së hartimit të legjislacionit subsidiar. Për këtë qëllim, SSL ka krijuar një varg pyetjesh joformale me qëllim të orientimit të intervistave dhe përfshirjes së temave të ndryshme të interesimit, siç ishin: çështjet e stafit, bashkërenditjes së hartimit të akteve, publikimit, trajnimit, mbikëqyrjes, qasjes në dokumentet zyrtare dhe të tjera. Këto takime kanë shërbyer në të njëjtën kohë edhe si funksion për ndërtimin e kapaciteteve, pasi iu kishin dhënë të intervistuarve rastin që të reflektojnë këto njohuri në punën e tyre si zyrtarë qeveritar dhe zyrtarë civil.

D. Legjislacioni subsidiar

Gjatë njëqind viteve të kaluara, është rritur në masë të madhe numri i ligjeve të miratuara nga parlamentet evropiane. Parlamenteve vetëm sa u ngushtohet koha ose u mungon ekspertiza për marrjen në shqyrtim të normave të hollësishme ligjore për rregullimin e shumë marrëdhënieve, prandaj ministrive ua kanë deleguar kompetencat për nxjerrjen e këtyre normave dhe krijimin e instrumenteve përkatëse në këtë drejtim. Mirëpo, parimi i ndarjes së pushtetit kërkon që për krijimin e legjislacionit subsidiar të ketë kompetenca përkatëse dhe që këto t'i jepen organit përkatës përmes ligjit të miratuar në parlament.

Në praktikë, ligji zakonisht i pasqyron qartazi vendimet politike dhe përcakton strukturën e çështjes që e rregullon. Së paku me ligj përcaktohet një kornizë më e gjerë. Hollësitë tjera të veprimit të ligjit shpesh përcaktohen nga instrumente të ndryshme, të natyrës teknike e të cilat shndërrohen në ligje të rangut të dytë për kornizën e vendimit të marrë në parlament. Pra implementimi në këtë aspekt nënkupton “mbushjen e boshllëqeve”, kështu që me një udhëzim administrativ mbushen boshllëqet e lëna nga Kuvendi, dhe kjo bëhet nga organi ekzekutiv përmes legjislacionit dytësor. Përmes legjislacionit dytësor, ligji shndërrohet në një instrument funksional dhe i zbatueshëm.

Legjislacioni subsidiar e ka të njëjtën fuqi dhe autoritet sikurse ligji amë, p. sh. posedon fuqi ligjore. Është mjet me të cilin ekspertët e çështjes së mbuluar me ligj mund të përmirësojnë masat autoritative për mundësimin e zbatimit praktik të ligjit amë. Parlamenti nuk mund të parashikojë çdo mundësi dhe nuk ka ekspertizë specifike e cila mund t'i sigurohet ministrive dhe organeve. Nëse kompetencat e dhëna me ligjin amë janë të mjaftueshme, atëherë legjislacioni subsidiar mund të merret me problemet e implementimit praktik, hollësitë teknike ose nevojën e futjes së risive dhe kur të paraqiten ato, i trajton duke respektuar kategorinë hierarkike të përcaktuara me aktin nënligjor. Në përgjithësi, është e mundur të nxjerrët legjislacioni subsidiar më shpejtë se nxjerrje e ligjit primar, ngase shtrirja dhe parimet e ligjit vetëm se janë pajtuar. Legjislacioni subsidiar mund të tërhiqet ose ndryshohet nëse dëshmohet jo praktik ose kur ndryshojnë rrethanat. Kohë pas kohe, legjislacioni amë mund të hartohet përsëri së bashku me amendamentet dhe të paraqiten si ligj i zëvendësuar.

Termet “legjislacioni subsidiar” ose “legjislacioni nënligjor”, ose “legjislacioni i deleguar”, ose “legjislacioni dytësor”, përdoren të gjitha në tekstet dhe komentaret e

ndryshme ligjore. Për nevojat e këtij raporti kryesisht do të shfrytëzohen termet “legjislacioni subsidiar” dhe “aktet nënligjore”.

E. Dega ekzekutive e IPVQ

Qeveria së bashku me Kuvendin, Presidencën, gjykatat dhe disa institucione tjera, i përbëjnë Institucionet e përkohshme të vetëqeverisjes të Kosovës.¹ Historikisht, faza e parë e krijimit të vetëqeverisjes së përkohshme në Kosovë, kishte filluar pas miratimit të Rregullores së UNMIK-ut 2000/1 për strukturën e përbashkët administrative të Kosovës.² Parimet kryesore udhëheqëse të kësaj strukture ishin që udhëheqja e përbashkët administrative nga forcat politike të Kosovës dhe UNMIK-u; të gjitha vendimet administrative të nxirreshin në pajtim me ligjin në fuqi në Kosovë; dhe që të përfaqësohen drejtë të gjitha komunitetet.

Faza e ardhshme ishte shënuar me shpalljen në fuqi të Rregullores së UNMIK-ut 2001/9 për Kornizën Kushtetuese të Vetëqeverisjes së Përkohshme në Kosovë. Neni 9.3 përcakton një komplet gjithëpërfshirës të rregullave të cilat parashikojnë krijimin e Qeverisë e cila do t'i ushtrojë autorizimet ekzekutive dhe është përgjegjëse për implementimin e ligjeve. Krahas, rregullimit të zgjedhjes dhe përbërjes së Qeverisë, kryeministrit dhe ministrive, përfshirë edhe përfaqësimin me pjesëtarë të bashkësive të pakicave, përcaktohen edhe disa dispozita parimore mbi procedurat e Qeverisë.

Në fund, Rregullorja e UNMIK-ut 2001/19, e ndryshuar,³ mbi degën e ekzekutivit të IPVQ-ve përcakton kornizën ligjore të Qeverisë. Me të përcaktohet, në mes tjerash, funksioni i kryeministrit dhe ministrave, dhe struktura organizative e ministrive. Shtojcat e kësaj rregulloreje përmbajnë përshkrimin e detyrave të veçanta brenda aktiviteteve të ministrive.⁴ Zhvillimi kryesor në degën ekzekutive që nga publikimi i raportit të fundit të OSBE-së mbi implementimin e ligjeve ka qenë themelimi i Ministrisë së Drejtësisë (MD) dhe i Ministrisë së Punëve të Brendshme (MPB).⁵

F. Aktet nënligjore të nxjerra nga dega ekzekutive e IPVQ

Korniza Kushtetuese përcakton se Qeveria përbëhet nga kryeministri dhe ministrat, por nuk përcakton hollësitë lidhur me atë se çfarë lloji të akteve mund të nxjerrin

¹ Shiko nenin 1.5 të Rregullores së UNMIK-ut 2001/9 për Kornizën Kushtetuese për Institucionet e Përkohshme për Vetë Qeverisje, 15 maj 2001.

² E nxjerr më 14 janar 2000.

³ Rregullorja e UNMIK-ut 2001/19 është ndryshuar më së voni me Rregulloren e UNMIK-ut 2006/34.

⁴ Detajet shtesë që kanë të bëjnë me kornizën ligjore të degës ekzekutive të IPVQ mund të gjinden në dokumentet vijuese: Rregullorja e UNMIK-ut 2001/36 për Shërbimin civil në Kosovë; Rregullorja e UNMIK-ut 2002/5 që ndryshon Rregullorja e UNMIK-ut 2001/19 mbi Degën ekzekutive të IPVQ në Kosovë, themelimi i Ministrisë së Shëndetësisë (Aneksi I) dhe i Ministrisë së ambientit dhe planifikimit hapësinor (Shtojca II). Janë transferuar një numër i konsiderueshëm i kompetencave të degët ekzekutive sipas Rregullores së UNMIK-ut 2005/15 që e ndryshon Rregullorja e UNMIK-ut 2001/19. Shiko gjithashtu edhe Urdhëresën Administrative të UNMIK-ut 2002/10 që e implementon Rregulloren e UNMIK-ut 2001/19 për Degën ekzekutive të IPVQ në Kosovë; dhe Urdhëresa Administrative e UNMIK-ut 2002/11 që e implementon Rregulloren e UNMIK-ut 2001/19 mbi Degën ekzekutive të IPVQ në Kosovë.

⁵ Rregullorja e UNMIK-ut 2005/53, 20 dhjetor 2005, dhe Rregullorja e UNMIK-ut 2006/26, 27 prill 2006, që të dyja ndryshojnë Rregulloren e UNMIK-ut 2001/19.

Qeveria dhe ministrinë. Neni 9.3.15 i Kornizës Kushtetuese parashikon se ministri është përgjegjës për zbatimin e politikës së Qeverisë brenda fushës së përgjegjësisë së vet.

Në nenin 1.3 (d) të Rregullores së UNMIK-ut 2001/19 për degën ekzekutive të IPVQ gjendet një referencë për aktet që mund të nxirren nga ministrat: “Secili ministër, në pajtim me politikën e përcaktuar nga Qeveria, nxjerr *vendime* dhe *udhëzime administrative* në mënyrë që t’i rregullojë aktivitetet e ministrisë në përgjithësi ose në fushat e veçanta të ministrisë”. Duhet të theksohet se nuk ekziston ndonjë akt ligjor i cili është në fuqi në Kosovë e i cili përmban definicion të llojeve të akteve që duhet të shpallen nga qeveria. Veç kësaj, asnjëra nga dispozitat e sipërpërmendura ligjore nuk veçon se cili është raporti në aspektin e hierarkisë ndërmjet të udhëzimeve administrative dhe vendimeve të nxjerra nga ministrat apo cilat grupe të raporteve shoqërore duhet të rregullohen nga këto dy akte nënllogjore.

OSBE-ja beson se një tipologji e qartë legjislative duke përfshirë edhe definicionet përkatëse është me rëndësi themelore për Kosovën. Për shkak të rëndësisë së vet kjo çështje duhet të adresohet në nivelin më të lartë normativ.⁶

PJESA II: ZBATIMI I LIGJEVE TË KUVENDIT TË KOSOVËS

Kjo pjesë përbëhet nga katër pjesë. Pjesa A paraqet një pasqyrë të gjetjeve që ndërlidhen me zbatimin e ligjeve të Kosovës të shpallura brenda vitit 2005.⁷ Pjesa B përbëhet nga një shënim për çështjen e korrupsionit. Pjesa C paraqet një përmbledhje të aktiviteteve përcjellëse të ligjeve prej 2002-2004 që nga nxjerrja e raportit të fundit në dhjetor 2005 dhe pjesa D paraqet një shënim shtesë për çështjen e qasjes në dokumentet zyrtare.

A. Zbatimi i ligjeve të Kuvendit të Kosovës 2005

Çdo ligj prezantohet me një përshkrim të shkurtër të qëllimeve të miratimit të tij dhe një listë të detyrimeve për institucionin implementues të vijuar me rezultatet e arritura. Ligjet paraqiten në renditje kronologjike bazuar në kohën e shpalljes së tyre.

Ligji Nr. 2004/50 për veprimtarinë private në shëndetësi

Ligji për veprimtarinë private në shëndetësi⁸ përkufizon kriteret për aktivitetet e kujdesit shëndetësor në sektorin privat në Kosovë. Ai parashikon të drejtat dhe detyrimet e punëtorëve të kujdesit shëndetësor privat si dhe licencimin dhe detyrimet tjera të institucioneve të kujdesit shëndetësor.

Pjesa më e madhe e dispozitave në kuadër të ligjit kërkojnë zbatimin nga Ministria e Shëndetësisë (MSH). MSH duhet të nxjerrë legjislacionin plotësues me qëllim të përkufizimit të llojeve të institucioneve në të cilat praksat private të kujdesit

⁶ Shih gjithashtu faqen 36.

⁷ Në bazë të nenit 9.1.44/45 të Rregullores së UNMIK-ut 2001/9 çdo ligj i nxjerrë nga Kuvendi i Kosovës duhet të shpallet nga PSSP-ja për të hyrë në fuqi. Shpallja e tillë nënkupton futjen e ligjit në fuqi. Ky akt i shpalljes i lejon PSSP-së që të bëjë kontrollimin e fundit të pajtueshmërisë së ligjit përkatës me Rezolutën 1244 të Kombeve të Bashkuara, kornizën kushtetuese dhe standardet ndërkombëtare.

⁸ Shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2005/1 më 13 janar 2005.

shëndetësor ofrohen, përcaktojnë standardet e kërkuara të kujdesit shëndetësor dhe përcaktojnë standardet shtesë që duhet të përmbushen nga institucioni përkatës. MSH-ja gjithashtu përpilon politikat zhvillimore dhe strategjinë për sektorin e kujdesit shëndetësor dhe ushtron monitorimin e jashtëm profesional dhe administrativ të institucioneve. MSH-ja autorizon bordin licencues të institucioneve private të kujdesit shëndetësor, emëron kryesuesin e tij, monitoron aktivitetet e tij dhe përkufizon tarifat për licencat. Financimi i bordit është i rregulluar me një akt nënligjor i nxjerrë nga Ministria e Shëndetësisë dhe Ministria e Ekonomisë dhe Financave (MEF). Krahas kësaj, MSH-ja do të themelojë komitetet e përbashkëta me organet komunale të kujdesit shëndetësor dhe shoqatën e mjekëve privat të Kosovës për të siguruar realizimin e plotë të kritereve për licencimin e institucioneve private të kujdesit shëndetësor. Për më tepër, MSH-ja përkufizon detyrat dhe përgjegjësitë e organeve mbikëqyrëse.

Në pajtim me nenin e ligjit, MSH-ja ka themeluar bordin licencues të institucioneve private të kujdesit shëndetësor me vendim të MSH-së Nr. VII-09-2005.⁹ Për më tepër, MSH-ja ka nxjerrë UA Nr. 2006/01 për pagesat e tarifës administrative për licencimin e institucioneve private shëndetësore; UA Nr. 2006/02 për themelimin e komitetit të përbashkët për vlerësimin e përmbushjes së kushteve teknike dhe profesionale për licencimin e institucioneve private dhe UA Nr. 2006/03 për kushtet minimale përkitazi me hapësirën, stafin dhe pajisjet mjekësore. Edhe pse ministria ka përmbushur disa detyrime të rëndësishme në bazë të ligjit të tanishëm, disa fusha pritet të përkufizohen siç janë standardet e kërkuara për institucione, vula zyrtare për punëtorët privat të kujdesit shëndetësor, përcaktimi i financimit të bordit, metoda e kompensimit të anëtarëve të komitetit dhe detyrat dhe përgjegjësitë e organeve mbikëqyrëse.

Ligji Nr. 2004/35 për lojërat e fatit

Ligji për lojërat e fatit¹⁰ përkufizon lojërat e fatit dhe llojet e tyre dhe rregullon subjektet që organizojnë dhe ushtrojnë lojërat e fatit në Kosovë. Praktika e lojërave të fatit në Kosovë realizohet nëpërmjet të lotarisë së Kosovës dhe subjekteve tjera të licencuara ligjore. Ligji parashikon parimet themelore dhe rregullat për sistematizimin e të ardhurave të lojërave të fatit si dhe themelimin, pozitën ligjore dhe menaxhimin e lotarisë së Kosovës. Ky ligj gjithashtu qeveris me çështjet e kompensimit, mbikëqyrjes dhe sanksioneve administrative.

Ministria e Financave dhe Ekonomisë (MEF) është përgjegjëse për mbikëqyrjen e zbatimit të ligjit dhe jep lejet për organizimin e lojërave të fatit. Ky ligj mbikëqyr nxjerrjen e të ardhurave nga lojërat klasike të fatit dhe lejon regjistrimin e subjekteve ekonomike për lojërat e posaçme të fatit. MEF-së i është dhënë afati prej 60 ditë – deri më 3 prill 2005 – për të miratuar “urdhëresën administrative” nëpërmjet të së cilës procedurat për zbatimin e ligjit janë përkufizuar. Ligji gjithashtu parashikon krijimin e bordit të lotarisë së Kosovës, anëtarët e të cilit emërohen nga kuvendi me rekomandim të qeverisë.

Në procesin e zbatimit të ligjit, MEF-ja ka nxjerrë UA Nr. 2006/02 mbi nxjerrjen dhe vazhdimin e licencës për organizimin e lojërave të fatit, rregulloreve të punës së

⁹ Vendimi është nxjerrë më 19 shtator 2005.

¹⁰ Shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2005/5 më 3 shkurt 2005.

kazinove dhe lejes për shpërblimet e lojërave.¹¹ Kjo UA zbaton disa pjesë të ligjit. Sidoqoftë, disa nene të ligjit kërkojnë aktivitete të përbashkëta të qeverisë dhe ministrisë për zbatimin dhe bazuar në informatat e ofruara OSBE-së, duket se këto detyrime nuk janë përmbushur. Për shembull, neni 14.2 parashikon që qeveria miraton statutin e lotarisë së Kosovës me pëlqim të MEF-së, përderisa neni 57 thekson që qeveria përkufizon nivelin e pagesave të buxhetit të konsoliduar për kategoritë e caktuara të fondeve. Asnjëra nga këto detyrime nuk është përmbushur. Për më tepër, bordi i lotarisë së Kosovës ende nuk është themeluar.

Ligji Nr. 2004/16 për aktivitetet hoteliere dhe turistike

Ligji për aktivitetet hoteliere dhe turistike¹² rregullon mënyrën dhe kushtet për zhvillimin e aktiviteteve turistike dhe hoteliere si dhe mbikëqyrjen dhe inspektimin e aktiviteteve të tilla. Krahas kësaj, ligji parashikon sanksionet administrative për shkeljen e dispozitave të tij. Ministria e Tregtisë dhe Industrisë (MTI) të cilës ligji i referohet si “ministra përgjegjëse për çështjet e turizmit”, është përgjegjëse për zbatimin e tij. Ligji parashikon një afat kohor gjashtëmuor për nxjerrjen e tërë legjislacionit plotësues të kërkuar për zbatimin e tij.¹³

Ky ligj përmban më shumë se 30 dispozita që mbulojnë fushat e ndryshme të turizmit që duhet të implementohet nga MTI-ja. Në këtë drejtim MTI-ja ka nxjerrë pesë udhëzime administrative: UA Nr. 30/2005 për licencimin, klasifikimin dhe kategorizimin e objekteve hoteliere; UA Nr. 2006/04 për licencimin e agjencive turistike udhëtuese; UA Nr. 2006/06 për kërkesat teknike minimale dhe metodën e ofrimit të shërbimeve nga agjencitë turistike; UA Nr. 2006/10 për aktivitetet hoteliere dhe turistike; dhe UA Nr. 2006/11 për formatin, përmbajtjen dhe mënyrën e mbajtjes së regjistrit të agjencive turistike. Me këto akte nënligjore, MTI-ja ka implementuar një pjesë të madhe të ligjit.

Megjithatë duhet pasur parasysh se ligji parashikon bazat e përgjithshme të gjera përderisa pjesët e përgjithshme të tij duhet të plotësohen nëpërmjet të legjislacionit plotësues, fushat e rëndësishme ende mbesin të pa implementuara. Për shembull, ministria ende nevojitet të krijojë një komitet të ekzaminimit për ekzaminimin e menaxherëve të agjencive turistike dhe ministria duhet të përgatis një program të ekzaminimit (kurrikulum) për të ekzaminuar menaxherët e agjencive turistike dhe udhëzuesit turistik profesional. Dispozitat tjera gjithashtu mbesin të pa implementuara siç janë ato që mbulojnë turizmin real, shtëpitë e pushimit, hostelët, librat e mysafirëve, librat e ankesave dhe shërbimet e qiramarrjes së veturave.

Ligji Nr. 2004/42 për veprimtarinë kërkimore shkencore

Ligji për veprimtarinë kërkimore shkencore¹⁴ rregullon themelimin, aktivitetet, qeverisjen dhe përfundimin e punës së subjekteve juridike publike dhe private në fushën e hulumtimit shkencor. Në veçanti, ligji përcakton themelimin e institucioneve hulumtuese shkencore, të drejtat dhe përgjegjësitë e punëtorëve dhe hulumtuesve

¹¹ Preambula e udhëzimit administrativ i referohet nenit 61 të ligjit i cili në mënyrë të përgjithshme deklaroi se MEF-ja do të nxjerrë “urdhëresat administrative” për zbatimin e këtij ligji.

¹² Shpallura me rregulloren e UNMIK-ut 2005/6 më 3 shkurt 2005.

¹³ Në bazë të nenit 115 të këtij ligji, ministria është përgjegjëse për çështjet e turizmit do të nxjerr legjislacionin e kërkuar plotësues brenda gjashtë muajve nga data e hyrjes në fuqi të këtij ligji, p.sh. jo më vonë se 3 gusht 2005.

¹⁴ Shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2005/8 më 23 shkurt 2005.

shkencor, themelimi i Këshillit Shkencor të Kosovës dhe këshillave shkencor në fushat përkatëse, hartimi i programit shkencoro-hulumtues dhe mënyra e financimit të aktiviteteve shkencoro-hulumtuese në Kosovë. Ministrisë së Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë (MASHT) i është dhënë afati kohor prej tre muaj për të nxjerrë dispozitat gjegjëse për implementimin e këtij ligji; p.sh., deri më 23 maj 2005. Për më tepër, qeveria duhet të prezantojë një raport për implementimin e programit shkencoro-hulumtues dhe një raport për kushtet e përgjithshme të aktiviteteve shkencoro hulumtuese në Kosovë kuvendit çdo dy vjet.

Për zbatimin e ligjit, MASHT-ja ka nxjerrë UA Nr. 19/2006 për Këshillin Qendror të Shkencave siç parashikohet me nenin 53 të këtij ligji. Kjo UA rregullon procedurën për themelimin, mandatin, organizimin dhe aktivitetin e Këshillit Qendror të Shkencave (Këshilli). MASHT-ja ka nxjerrë një vendim për fillimin e procedurës për themelimin e këshillit dhe ka bërë kërkesë me të cilën thirr Akademinë e Shkencave dhe Arteve, Institutin Albanologjik dhe Institutin e Historisë që të dorëzojnë propozimet e tyre për anëtarët e këshillit. Orari kohor për themelimin e këshillit – tre muaj, prej hyrjes në fuqi të ligjit – nuk është përmbushur.¹⁵ I njëjti orar kohor është përcaktuar gjithashtu për MASHT-në për emërimin e anëtarëve në Këshillin Shkencor Ministror dhe në këshillat për fushat përkatëse shkencore si dhe për nxjerrjen e dispozitave tjera gjegjëse për zbatimin e ligjit. Në anën tjetër, MASHT-ja ka nxjerrë një UA Nr. 20/2006 për përcaktimin e standardeve në shkencë. Qëllimi i kësaj UA-je është që të përcaktohen standardet për vlerësimin e aktivitetit hulumtues shkencor në institucionet hulumtuese shkencore të Kosovës bazuar në projektet shkencore të hartuara në pajtim me standardet e pranuar ndërkombëtarisht.¹⁶ Mund të përfundohet se MASHT ka bërë përparim në zbatimin e këtij ligji edhe pse ka filluar me një vonesë të konsiderueshme.

Ligji Nr. 2004/48 për administratën dhe procedurat tatimore

Ligji për administratën dhe procedurat tatimore¹⁷ përcakton një varg rregullash dhe procedurash për administrimin e taksave dhe kontributeve të parashikuara me legjislacionin kosovar. Ligji parashikon themelimin e administratës tatimore të Kosovës (ATK), si një autoritet i posaçëm dhe pavarur në kuadër të Ministrisë së Ekonomisë dhe Financave (MEF). ATK-ja është organi përgjegjës për aplikimin e legjislacionit që ka të bëjë me administratën tatimore. MEF-ja është përgjegjëse për zbatimin e ligjit dhe për nxjerrjen e udhëzimeve administrative për zbatimin e dispozitave të ligjit.

Ligji për administratën dhe procedurat tatimore parashikon krijimin e dy strukturave kryesore për zbatimin e ligjit: Bordi i Pavarur Rishikues dhe ATK-ja. Këto dy struktura veç janë themeluar para shpalljes së ligjit, përderisa ligji specifikon se këto organe duhet të vazhdojnë të ekzistojnë bazuar në aktet nënligjore të nxjerra më herët.¹⁸ Një strukturë tjetër e parashikuar me ligj është Divizioni i Ankesave që do të

¹⁵ Zyra ligjore e MASHT-së ka informuar OSBE-në se edhe pse korniza e nevojshme ligjore ekziston, Këshilli Qendror i Shkencave nuk është themeluar ende. Ai do të përbëhet nga 15 anëtar dhe kryesohet nga kryetari i akademisë së shkencave dhe arteve të Kosovës. Anëtarët do të nominohen nga Kuvendi i Kosovës me mandat 4 vjeçar pas propozimit të bërë nga qeveria e Kosovës.

¹⁶ Neni 1 i UA-së Nr. 20/2006.

¹⁷ Shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2005/17 më 9 prill 2005.

¹⁸ Neni 57 i ligjit thekson: “Këshilli i Pavarur Rishikues i themeluar me Urdhëresën Administrative të UNMIK-ut Nr. 2000/7 do të vazhdojë të funksionojë si Këshill i Pavarur Rishikues në bazë të këtij

themelohet nga drejtori¹⁹ i ATK-së.²⁰ Për më tepër, MEF-ja ka nxjerrë një UA Nr. 05/2005²¹ me të cilin plotësohen shumica e zbrastësirave të lëna me ligjin parësor siç janë: statusi dhe puna e ATK-së, procedura e emërimit të drejtorit të ATK-së, kreditimi dhe kompensimi dhe ankesat ATK-së. Për këtë arsye mundet të përfundohet se MEF-ja ka zbatuar një pjesë të madhe të ligjit.

Ligji Nr. 2004/46 për regjistrat e gjendjes civile

Ligji për regjistrat e gjendjes civile²² krijon kushtet dhe procedurat për regjistrimin e fakteve për statusin civilo-juridik të banorëve të zakonshëm të Kosovës.²³ Ligji rregullon dhe përcakton: regjistrat e statusit civil dhe llojet e tyre, mirëmbajtjen dhe mbrojtjen e tyre; procedurat dhe faktet që duhet të regjistrohen; dhe procedurat për ripërtirjen, bashkëpunimin dhe mbikëqyrjen e menaxhimit të regjistrave. Neni 7 i ligjit parashikon që ministria e cila është përgjegjëse për shërbimet e regjistrimit të statusit civilo-juridik do të sigurojë mbikëqyrjen, kontrollin, mënyrën e mirëmbajtjes, incizimin elektronik dhe distribuimin e regjistrave të statusit civil si dhe bartjen e regjistrave dhe certifikatave shoqëruese, shpërndarja e vulave dhe caktimi i zyrtarëve me pushtet nënshkrues. Për më tepër, ministria duhet të jap udhëzime për regjistrat e statusit civil në formë elektronike.

Në vazhden e zbatimit të ligjit, Ministria e Shërbimeve Publike (MSHP) ka nxjerrë udhëzimet administrative si në vijim: UA Nr. MSHP 2006/02 për certifikatën e zotësisë juridike për të hyrë në marrëdhënie martesore; UA Nr. MSHP 2006/05 për regjistrimin e vendbanimit; UA Nr. MSHP 2006/06 për procedurën e vërtetimit dhe vulosjes me vulën vërtetuese legalizuese të dokumenteve të statusit civilo-juridik; dhe UA Nr. MSHP 2006/07 për ripërtirjen e regjistrave të statusit civilo-juridik. Për më tepër, në pajtim me nenin 3.5 të ligjit, MSHP-ja ka filluar me instalimin e programit unik dhe mbarë rajonal të regjistrave elektronik për statusin civil. Vlerësimi përfundimtar është që MSHP-ja ka përmbyshur shumicën e detyrimeve të veta në krijimin e infrastrukturës së nevojshme ligjore për zbatimin e këtij ligji.

Ligji Nr. 2004/5 mbi tregtinë e naftës dhe produkteve të saj

Qëllimi i ligjit mbi tregtinë e naftës dhe produkteve të saj²⁴ është që të inkurajohet konkurrenca e lirë dhe e drejtë në sektorin e naftës në Kosovë si dhe të sigurohet pagesa e plotë e përgjegjësive tatimore dhe detyrimeve fiskale mbi naftën dhe derivateve të saj. Për më tepër, ligji ka për qëllim të eliminojë sjelljen e paligjshme në sektorin e naftës dhe të sigurojë cilësinë, sigurinë e naftës dhe produkteve të saj në Kosovë. Ministria e Tregtisë dhe Industrisë (MTI) është e obliguar që të nxjerr

ligji”. Neni 2.1 thotë: “[...] Administrata Tatimore e Kosovës (ATK) e cila është themeluar në bazë të Udhëzimit Administrativ për Tatimet Nr. 1/2000 do të vazhdojë si ATK”.

¹⁹ Neni 3.1 i këtij ligji thotë se PSSP-ja merr vendimin përfundimtar për emërimin e drejtorit të ATK-së.

²⁰ OSBE-ja nuk ka mundur të vërtetojë drejtpërdrejt nga MEF-ja nëse është themeluar divizioni i ankesave dhe as nuk ka mundur të gjejë ndonjë akt ligjor me të cilin është themeluar ky organ. Dëshmia e vetme e ekzistimit të Divizionit të Ankesave është dokumenti në internet me titull *Mënyra për t'u ankuar* e cila mund të shihet në <http://www.mfe-ks.org>.

²¹ Preambula e UA Nr. 05/2005 i referohet nenit 60 të ligjit primar i cili nuk parashikon kurrfarë autorizimi për nxjerrjen e legjislacionit plotësues mirëpo në vend të kësaj nxjerr një rishikim gjyqësor.

²² Shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2005/21 më 7 maj 2005.

²³ Termi banor i zakonshëm është futur në Rregulloren e UNMIK-ut 2000/13 për Regjistrin Qëndror Civil.

²⁴ Shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2005/22 më 7 maj 2005.

urdhëresa dhe udhëzime për zbatimin e ligjit dhe për mbikëqyrjen e zbatimit administrativ të tij. Krahas kësaj, ligji parashikon themelimin e një këshilli në kuadër të MTI-së si organ përgjegjës për rregullimin dhe monitorimin e sektorit të naftës në Kosovë. Aktet nënligjore gjithashtu kërkojnë që të rregullojnë procedurat për nxjerrjen e licencave për transportin, ruajtjen dhe shitjen e naftës dhe produkteve të naftës për qëllime komerciale.

Në zbatimin e nenit 3 të ligjit MTI-ja ka nxjerrë UA Nr. 2005/16 për themelimin e Këshillit për Aranzhimin dhe Përcjelljen e Sektorit të Naftës në Kosovë. Krahas krijimit të kësaj strukture, MTI-ja ka nxjerrë pesë udhëzime tjera administrative: UA Nr. 2005/17 për përcaktimin e kushteve për licencimin e subjekteve të biznesit për tregti me naftë dhe derivatet e saj; UA Nr. 2005/20 për plotësimin e kërkesave teknike për depot e importuesve të përgjithshëm dhe subjekteve që merren me shitjen me shumicë dhe pakicë të benzinës; UA Nr. 2005/22 për Tarifën e Bartjes gjatë importit të produkteve të naftës në territorin e Kosovës; UA Nr. 2006/03 për rezervat emergjente dhe të naftës dhe produkteve të saj; dhe UA Nr. 2006/08 për licencimin e subjekteve të biznesit për tregti me gaze të lëngshme të naftës dhe gaze tjera. Për shkak të natyrës tejet teknike të kësaj fushe, legjislacioni subsidiar i nxjerrë për zbatimin e këtij ligji shkon përtej asaj çka kërkohet me ligj. Në përgjithësi mund të përfundohet se korniza ligjore e domosdoshme për zbatimin e këtij ligji është themeluar nga ministria.

Ligji Nr. 2004/1 për transportin rrugor

Ligji për transportin rrugor²⁵ rregullon transportin e udhëtarëve dhe mallrave në rrugët publike në Kosovë si dhe transportin rrugor të udhëtarëve dhe mallrave plotësisht apo pjesërisht jashtë Kosovës. Politika dhe strategjia e zhvillimit të transportit rrugor dhe rregullimi i sektorit rrugor është përkufizuar nga Ministria e Transportit dhe Telekomunikacionit (MTT). MTT-ja duhet të nxjerrë disa akte nënligjore për të zbatuar dispozitat e këtij ligji siç janë rregullat për rregullimin e shërbimeve të autobusëve dhe aktet e posaçme ligjore që përkufizojnë kriteret, rregullat dhe dokumentacionin për nxjerrjen e licencave dhe lejeve për operatorët e transportit. MTT-ja, në bashkëpunim me Ministrinë e Ekonomisë dhe Financave (MEF), përcakton tarifën për licencat dhe lejet dhe përshkruan rregullat e evidentimit të biletave. MTT-ja gjithashtu mund të nxjerrë një akt të posaçëm për themelimin e organit rregullativ përgjegjës për transportin rrugor. Për më tepër, MTT-ja përcakton mënyrën dhe kriteret për lejet e posaçme hyrëse për operatorët e jashtëm në Kosovë.

MTT-ja në vazhden e implementimit të këtij ligji, gjer më tani ka nxjerrë tetë udhëzime administrative që mbulojnë fushat e ndryshme siç janë: UA Nr. 2005/11 për licencimin e operatorëve të transportit rrugor të mallrave dhe transportin e mallrave për nevoja personale²⁶; UA Nr. 2006/6 për licencimin e stacioneve të autobusëve, përkufizimin e kriterëve dhe procedurave për lëshimin, pezullimin dhe revokimin e licencave, kategorizimin dhe tarifën për hyrjen e autobusëve në stacione si dhe zhvillimin e sigurisë së udhëtarëve; UA Nr. 2006/7 për licencimin e operatorëve të transportit rrugor publik të udhëtarëve me autobus që përkufizon kriteret dhe procedurat për lëshimin, pezullimin dhe revokimin e licencës për operatorët e transportit që zhvillojnë veprimtarinë e operatorit të transportit ndërrurban të

²⁵ Shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2005/23 më 9 maj 2005.

²⁶ UA Nr. 2005/11 është ndryshuar dhe plotësuar nga UA Nr. 2006/13 për licencimin e operatorëve të transportit rrugor të mallrave.

autobusëve; UA Nr. 2006/8 rregullon nxjerrjen e lejes për transportin rrugor të udhëtarëve jashtë Kosovës si dhe hyrjen dhe kalimin nëpër territorin e Kosovës; UA Nr. 2006/12 për lejet e posaçme, transit dhe bilaterale në transportin rrugor të mallrave, rregullon kushtet dhe procedurat për hyrjen në territorin e Kosovës dhe për lejen e kalimit nëpër territorin e Kosovës nëpërmjet të operatorëve të transportit rrugor të mallrave; UA Nr. 2006/14 rregullon rrjetin e linjave dhe renditjen e udhëtimit të transportit ndër-urban të udhëtarëve me autobus dhe UA Nr. 2006/15 për trajnimin dhe dhënien e provimit për menaxherë të operatorëve të transportit rrugor publik dhe vozitësve të autobusëve, që përcakton planprogramin mësimor të trajnimit mbi arsimin profesional për menaxherët dhe vozitësit e autobusëve.

Në përgjithësi, MTT ka përmbushur shumicën e detyrimeve për zbatimin e këtij ligji siç përcaktohet më lartë. Megjithatë, në procesin e zbatimit të këtij ligji, MTT-ja dhe MEF-ja duhet të përshkruajnë rregullat e evidentimit të biletave siç parashihet me nenin 29.3. Për më tepër, transporti i rregullt urban i udhëtarëve me autobus duhet të rregullohet individualisht nga komunat siç parashihet me nenin 22.2.²⁷

Ligji Nr. 2/L-10 për mirëqenien e kafshëve

Qëllimi i ligjit për mirëqenie sociale²⁸ është që të krijohet baza ligjore për mirëqenien e kafshëve për të siguruar nevojat psikologjike dhe sociale të kafshëve. Ligji rregullon mirëmbajtjen, kujdesin, banimin, ushqimin dhe transportimin e kafshëve si dhe çështjet tjera që kanë të bëjnë me mirëqenien e kafshëve. Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë, dhe Zhvillimit Rural (MBPZHR) është përgjegjëse për nxjerrjen e akteve nënligjore për zbatimin e ligjit. Aktet e tjera ministrore duhet të përfshijnë rregullimin e kushteve për mirëmbajtjen dhe kujdesin e kafshëve, intervenimet në jetërat e kafshëve, përdorimin e kafshëve, ruajtjen e mirëqenies së kafshëve nëpër tregje si dhe detyrat dhe autorizimet e zyrtarëve të mirëqenies së kafshëve.

Sipas Zyrës Ligjore të MBPZHR asnjë akt nënligjor nuk është nxjerrë për zbatimin e ligjit.

Ligji Nr. 2004/47 mbi gazetën zyrtare

Ligji²⁹ parashikon gazetën zyrtare si një botim zyrtar të IPVQ-ve në të cilën dokumentet zyrtare të IPVQ-ve do të botohen. Neni 2 i ligjit parashikon botimin e dokumenteve si në vijim: teksti përfundimtar zyrtar i miratuar nga Kuvendi i Kosovës (KK) siç është shpallur nga PSSP-ja; rezolutat e miratuara nga KK-ja; legjislacioni plotësues dhe legjislacioni tjetër i nxjerrë nga qeveria dhe ministrinë dhe marrëveshjet me karakter ndërkombëtar. Këto dokumente do të vihen në dispozicion të publikut si kopje e letrës si dhe në formë elektronike.³⁰ Ligji parashikon që Gazeta Zyrtare do të botohet në gjuhën shqipe, serbe, angleze, turke dhe boshnjake së paku njëherë në muaj dhe botimet e posaçme sipas nevojës.

²⁷ Raporti i tanishëm nuk vlerëson zbatimin e ligjeve në nivel komunal.

²⁸ Shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2005/24 më 9 maj 2005.

²⁹ Shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2005/25 më 12 maj 2005.

³⁰ Neni 2.3 i ligjit spikat që verzioni elektronik duhet të vihet në dispozicion një herë në muaj pas botimit të gazetës zyrtare; megjithatë, në aspektin e mundësive teknike, verzioni elektronik mund të vihet në dispozicion menjëherë pas nënshkrimit apo shpalljes së tekstit përfundimtar. Shih gjithashtu vërejtjen për *vacatio legis*, në faqen 41.

Për më tepër, qeveria është e detyruar që të krijojë Zyrën për Menaxhimin dhe Administrimin e Gazetës Zyrtare të IPVQ-ve (ZMAGZ). ZMAZG është përgjegjëse për hartimin e planit strategjik afatgjatë të punës dhe aktiviteteve të saj si dhe për mbledhjen e materialit botues. Kjo zyre kontrollon versionet përfundimtare të modelit të vëllimeve dhe mbikëqyr përparimin e shënuar në punën e saj. Për më tepër, në bashkëpunim me qeverinë, kjo zyre koordinon punën e zyrës me palët tjera të interesuara dhe donatorët dhe i raporton qeverisë për punën dhe aktivitetet e saj. Krahas kësaj, ZMAZG duhet të propozojë qeverisë çmimin e gazetës zyrtare për shitje të saj në treg, subjektet përfituese dhe numrin e kopjeve që duhet të shpërndahen falas.

Në vazhden e zbatimit të ligjit më 26 prill 2006, qeveria e Kosovës ka themeluar ZMAZG-në duke nxjerrë vendimin Nr. 08/196. Vendimi parashikon që ZMAZG-ja do të funksionojë përkohësisht në kuadër të ZKM-së derisa të konsiderohet se është e mundshme t'i transferohet MD-së. Zyra për momentin është e pajisur me staf si ushtruesi i detyrës së drejtorit dhe tre të punësuar të tjerë. Krahas kësaj qeveria bazuar në vendimin Nr. 05/204 të 28 qershorit 2006 ka themeluar çmimin e shitjes së vëllimit të Gazetës Zyrtare në 2 € Versioni elektronik i Gazetës Zyrtare është i qasshëm falas në faqen e internetit të ZMAZG.³¹

Mund të vlerësohet se edhe pse zbatimi i ligjit ka filluar me vonesë, është shënuar përparim i konsiderueshëm kohëve të fundit. Çka është më re rëndësishme, ZMAZG ka nevojë për hartimin e një plani afatgjatë strategjik të punës dhe aktiviteteve të zyrës dhe qeveria e Kosovës duhet të nxjerrë një UA për kushtet dhe masat adekuate që kanë të bëjnë me ankesat e parashtruara në lidhje me Gazetën Zyrtare pas propozimit të ZMAZG-së.³² Për një vlerësim të detajuar të gjendjes së tanishme, shihni më poshtë pjesën III. C.

Ligji Nr. 2004/34 për zhdukjen e korrupsionit

Ligji për zhdukjen e korrupsionit³³ përcakton masat në kuadër të fushëveprimit të strategjisë antikorrupsion dhe në veçanti në fushën e hetimeve administrative për eliminimin e shkaktarëve të korrupsionit. Ligji gjithashtu parasheh rregullat të cilat kanë për qëllim të shmangin konfliktin për personat zyrtar dhe rregullon pranimin e dhuratave si dhe mbikëqyrjen e aseteve të zyrtarëve të lartë. Ligji parasheh krijimin e agjencisë antikorrupsion e cila mbikëqyret drejtpërdrejt nga Këshilli i Agjencive. Agjencia Antikorrupsion është përgjegjëse për miratimin e strategjisë antikorrupsion brenda 12 muajve pasi të jetë bërë funksionale. Pas propozimit të agjencisë, këshilli miraton rregullat e procedurës të cilat përkufizojnë në detaje agjencinë antikorrupsion dhe metodat e funksionimit të saj.

Në vazhden e zbatimit të ligjit, agjencia antikorrupsion është themeluar nga Kuvendi i Kosovës. Drejtori i saj është emëruar për mandate pesë vjeçar me vendim të kuvendit të datës 17 korrik 2006 dhe këshilli i agjencisë është themeluar për të ushtruar veprimtarinë e mbikëqyrjes së drejtpërdrejt të agjencisë. Kjo e fundit përbëhet nga nëntë anëtarë: tre janë emëruar nga kuvendi dhe një është i emëruar nga secili nga ata që janë paraqitur në vazhdim – zyra e Kryetarit, qeveria, gjykata supreme, zyra e

³¹ Verzioni në letër është botuar si document në PDF. Megjithatë, një bazë e shënimeve me funksione të mira të gjetjes do të shfrytëzohet për përdorim personal.

³² Ky detyrim parashikohet me nenet 5.3 nën a), 8.2 dhe 9.2 të ligjit.

³³ Shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2005/26 më 12 maj 2005.

prokurorit publik, organet lokale dhe shoqëria civile.³⁴ Mund të përfundohet se është shënuar një përparim i dukshëm në zbatimin e ligjit edhe pse drejtori është emëruar me një vonesë të konsiderueshme.³⁵ Agjencia e Antikorrupsionit dhe këshilli i saj duhet të miratojnë rregullat e tyre të procedurës siç parashikohet me ligj.³⁶

Ligji Nr. 02/L-16 për ndryshimin e ligjit Nr. 2003/2 dhe 2003/21 mbi menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë

Ky ligj³⁷ ndryshon ligjin e Kuvendit të Kosovës mbi menaxhimin e financave publike dhe përgjegjësitë³⁸, siç është ndryshuar me ligjin e Kuvendit të Kosovës Nr. 2003/21³⁹ duke shfuqizuar nenin 21 të tij dhe duke e zëvendësuar me një nen të ri me të cilin rregullohet çështja e ndarjes së financave në mungesë të ligjit për ndarjen e financave.

Ndryshimi i tanishëm i ligjit nuk kërkon legjislacion subsidiar për implementimin e tij.

Ligji Nr. 02/L-14 mbi materialin ndërtimor

Ligji mbi materialin ndërtimor⁴⁰ përcakton kushtet e shfrytëzimit dhe plasimit të produkteve ndërtimore në treg, pranimi i aprovimeve teknike për produktet e tilla, vlerësimet dhe vërtetimi i konformitetit përkitazi me kërkesat elementare, përmbushjen e kërkesës së mbikëqyrjes së tregut dhe aplikimin e procedurave të posaçme me qëllim të pranimit të konformitetit të tyre. Disa dispozita të ligjit obligojnë Ministrinë e Tregtisë dhe Industrisë (MTI) për të nxjerrë legjislacion subsidiar me të cilin themelohet korniza e nevojshme ligjore për zbatimin e ligjit.⁴¹ Aktet e tilla nënligjore kërkojnë që të përcaktojnë vërtetimin e konformitetit të produkteve ndërtimore, përcaktojnë organet për vlerësimin e konformitetit dhe detyrat e tyre dhe përkufizojnë rregullat teknike. Krahas kësaj, MTI-ja duhet të botojë specifikimet teknike për produktet ndërtimore si dhe botimin e posaçëm të Librit Udhëzues për Aprovimin Teknik Evropian në pajtim me Organizatën Evropiane për Aprovimet Teknike⁴².

Për zbatimin e ligjit, MTI-ja ka nxjerrë UA Nr. 2006/01 për vlerësimin e konformitetit, dokumentet e konformitetit dhe bërjen e produkteve ndërtimore dhe UA Nr. 2005/04 për përcaktimin e kushteve dhe rregullave të posaçme teknike për licencimin e ndërmarrjeve ndërtimore, ndërmarrjeve për prodhimin e materialit ndërtimor, ndërmarrjet projektuese dhe laboratorët për kontrollin e materialit ndërtimor. MTI-ja gjithashtu është e detyruar në bazë të nenit 3.3 të ligjit që të botojë dokumentet interpretuese⁴³ në gjuhët zyrtare të Kosovës. Në bazë të nenit 34.2, kjo

³⁴ Këshilli i Agjencive është themeluar në pajtim me nenin 19 të këtij ligji.

³⁵ Neni 51.1 ligjit parashikon që Kuvendi i Kosovës të emërojë drejtorin e agjencisë Brenda 60 ditëve pas shpalljes së këtij ligji (shpallur më 12 maj 2005). Megjithatë, drejtori është emëruar vetëm më 17 korrik 2006.

³⁶ Shih gjithashtu Vërejtjen mbi korrupsionin, mëposhtë në faqe 27.

³⁷ Shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2005/27 më 17 maj 2005.

³⁸ Shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2003/17 më 12 maj 2003.

³⁹ Shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2003/38 më 17 dhjetor 2003.

⁴⁰ Shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2005/28 më 17 maj 2005.

⁴¹ Në bazë të nenit 34 të ligjit për produktet ndërtimore, MTI-ja është e detyruar që nxjerr akte nënligjore siç parashikohet me nenet 23, 25 dhe 33 të ligjit.

⁴² Shih <http://www.eota.be>.

⁴³ Neni mbi përkufizimet 4.24 i ligjit deklaron: “dokumentet interpretuese nënkuptojnë interpretimin e karakteristikave të dobishme për shfrytëzim në pajtim me kërkesat elementare”.

duhet të bëhet brenda 24 muajve⁴⁴ nga data e hyrjes në fuqi e këtij ligji. Këto përkthime ende nuk janë përgatitur. Megjithatë, duke pasur parasysh afatin kohor, Ministria ende ka kohë që përmbush këtë detyrim të posaçëm. Në përgjithësi mund të vlerësohet se MTI-ja gjer më tani ka krijuar kornizën e nevojshme ligjore për zbatimin e këtij ligji.

Ligji Nr. 02/L-1 për inspeksionin e tregut

Ligji për inspeksionin e tregut⁴⁵ përcakton mekanizmin mbikëqyrës të tregut, operacionet dhe autorizimet e inspektorëve të tregut. Ligji parashikon themelimin e inspektoratit të tregut nga Ministria e Tregtisë dhe Industrisë (MTI) dhe parashikon detyrimet, autorizimet dhe detyrat e inspektorëve të tregut. Për më tepër, ligji parashikon detyrimet e MTI-së për të nxjerrë aktet nënligjore për sigurimin e zbatimit të tij. Për shembull, një akt i tillë kërkohet që të përcaktojë metodën e nxjerrjes dhe formën e kartelave identifikuese për inspektorët e tregut. Një nga veçoritë përkatëse të këtij ligji është se neni 2 parashikon përkufizimin e “aktit normativ” si një ligj, akt nënligjor, dekret, rregullore, urdhëresë administrative dhe ndonjë akt tjetër i natyrës së njëjtë që ka pushtet normativ i cili jepet nga organi publik apo marrëveshja ndërkombëtare e cila e konsideron këtë ligj si obligativ për Kosovën”.

Për të zbatuar ligjin, MTI-ja ka nxjerrë UA Nr. 2006/13 për ofrimin e kartelës së posaçme identifikuese dhe përdorimin e saj nga ana e inspektorit. Për më tepër, në pajtim me nenin 7.1, Ministria ka themeluar inspektoratin e tregut nëpërmjet të vendimit Nr. 09.03.2006 të nxjerrë nga Sekretari i Përhershëm i MTI-së. Për këtë arsye, mund të vlerësohet se me nxjerrjen e UA-së së sipërpërmendur dhe themelimit të inspektoratit të tregut, MTI-ja ka përmbushur detyrimet e veta në bazë të këtij ligji.

Ligji Nr. 2004/7 për Odën Ekonomike të Kosovës

Ligji⁴⁶ ka për qëllim të koordinojë dhe përmbush qëllimet dhe interesat e përbashkëta në avancimin e aktiviteteve të biznesit të anëtarëve të vet duke rregulluar themelimin, anëtarësinë, rolin dhe fushëveprimin e aktivitetit të Odës Ekonomike të Kosovës (OEK), duke përkufizuar në të njëjtën kohë strukturën e vet organizative dhe mjetet e punës. OEK-u definohet si një organizatë profesionale, vullnetare, jo-profitabile që përbëhet nga personat juridik dhe individëve të cilët zhvillojnë aktivitete ekonomike në Kosovë. Karta e saj rregullon në detaje çështjet e ndërlidhura siç janë të drejtat e saj, detyrat dhe përgjegjësitë, organet e OEK-ut dhe kompetencat e tyre si dhe krijimi dhe kompetencat e Këshillit të Përhershëm të Arbitrazhit dhe Nderit të OEK-ut. Ligji parashihet detyrimin e OEK-ut që të mbajë zgjedhjet për përbërjen e organeve të ndryshme si dhe të harmonizojë dhe organizojë aktivitetin e vet dhe hartojë kartën e vet dhe aktet e përgjithshme jo më vonë se tre muaj pas hyrjes në fuqi të ligjit që është jo më vonë se 2 shtator 2005.

Kuvendi i OEK-ut, që përbëhet nga 95 anëtarë, ka mbajtur zgjedhjet e veta të përgjithshme më 18 nëntor 2005 në pajtim me kërkesat e nenit 31 të ligjit. Kuvendi ka zgjedhur organet e reja përfshirë këtu Këshillin Drejtues, Kryetarin, Zëvendës Kryetarin, Sekretarin dhe Bordin Mbikëqyrës. Krahas kësaj, Kuvendi i OEK-ut ka miratuar një statut të ri i cili është harmonizuar me ligjin. Mund të përfundohet se OEK-u ka krijuar kornizën e nevojshme ligjore për të ushtruar funksionet e veta.

⁴⁴ Neni 34.2 i ligjit.

⁴⁵ Shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2005/29 më 31 maj 2005.

⁴⁶ Shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2005/30 më 2 qershor 2005.

Ligji Nr. 02/L-12 për teatrin

Ligji për teatrin⁴⁷ rregullon funksionimin e aktiviteteve të teatrit, themelimin, menaxhimin dhe financimin e teatrove dhe trupave teatrale si dhe çështjeve tjera që kanë të bëjnë me veprimtarinë teatrale dhe garanton të drejtën për shprehje të lirë artistike. Teatri i Kosovës, teatrot profesionale të qyteteve dhe teatrot tjera të qyteteve përkufizohen si pronë publike dhe janë krijuar dhe mbështeten financiarisht në pajtim me ligjin. Ministria e Kulturës, Rinisë dhe Sportit (MKRS) mbikëqyr ligjshmërinë e punës së Teatrit të Kosovës, përderisa teatrot profesionale të qyteteve mbikëqyren nga MKRS dhe departamentet komunale të kulturës. Mbikëqyrja e Teatrit të Kosovës bëhet nëpërmjet të Bordit Menaxhues i cili emërohet dhe i jep llogari MKRS-së.

MKRS-ja është në proces të hartimit të politikës zhvillimore të teatrove, megjithatë, përkundër kësaj mund të përfundohet se bazuar në informatat e ofruara nga Zyra Ligjore e MKRS-së nuk është shënuar kurrfarë përparimi i mëtutjeshëm në zbatimin e këtij ligji.

Ligji Nr. 02/L-15 për Komisionin e Pavarur të Mediave dhe Transmetimin

Ligji për Komisionin e Pavarur të Mediave dhe Transmetimin⁴⁸ parashikon themelimin e Komisionit të Pavarur të Mediave (KPM) si organi i vetëm në territorin e Kosovës që është përgjegjës për menaxhimin, rregullimin dhe caktimin e burimeve të Spektrit Transmetues Frekuencor si dhe për nxjerrjen e licencave dhe mbledhjen e taksave për shfrytëzimin e frekuencave transmetuese. KPM-ja do të nxjerr legjisllacionin plotësues për të kryer funksionet e tij.⁴⁹ KPM-ja përbëhet nga tri organe të ndara: Këshilli, Zyra e Kryeshefit Ekzekutiv dhe Bordi i Ankesave të Mediave. Këshilli krijon politikën e transmetimit të cilat mëtutje administrohen nga Zyra e Kryeshefit Ekzekutiv. Krahas kësaj, Këshilli është përgjegjës për të përgatitur dhe prezantuar raportin vjetor Kuvendit të Kosovës, nxjerrë Kodin e Etikës dhe krijojë orarin e tarifave të licencave. Bordi i Ankesave të Mediave është themeluar si organ i apelit për çështjet që kanë të bëjnë me licencat transmetuese, sanksionet apo çështjet tjera siç parashihet me urdhëresat administrative apo rregulloret.⁵⁰

KPM-ja është themeluar në pajtim me nenin 2.1 të ligjit. Në procesin e zbatimit të ligjit, më 28 gusht 2006 KPM-ja ka themeluar Këshillin e Komisionit të Pavarur të Mediave.⁵¹ Këshilli është pjesë përbërëse e KPM-së përgjegjëse për zbatimin dhe përgatitjen e raporteve vjetore për Kuvendin e Kosovës. Në pajtim me nenin 7.7, Këshilli ka nxjerrë rregullat e procedurës përderisa në pajtim me nenin 3.13 Këshilli ka nxjerrë Kodin e Etikës dhe Rregullat e Këshillit të KPM-së në Bërjen e Rregullave Publike. Këshilli gjithashtu ka hartuar politikën transmetuese dhe udhëzimet për aplikimin e sanksioneve për licencat. Zhvillimet e fundit përkitazi me zbatimin e ligjit janë emërimi i kryeshefit ekzekutiv dhe nxjerrja e vendimit për listën e tarifave të licencave. Çështjet që ende duhet të përcaktohen nga Këshilli i KPM-së nëpërmjet të akteve nënligjore përfshijnë licencimin e transmetuesve kabllovik, mbrojtjen e fëmijëve nga programet televizive që mund të dëmtojnë zhvillimin e tyre dhe

⁴⁷ Shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2005/31 më 8 qershor 2005.

⁴⁸ Shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2005/34 më 8 korrik 2005.

⁴⁹ Neni 2 i ligjit.

⁵⁰ Neni 21 i ligjit.

⁵¹ Komunikata për shtyp e KPM-së për themelimin e Këshillit të KPM-së mund të shiqohet në <http://www.imc-ko.org>.

rregulloret për reklamimin. Për më tepër, KPM-ja sapo ka shpallur një thirrje për kandidimin e anëtarëve të këtij bordi.⁵² Në përgjithësi, mund të vlerësohet se KPM-ja është në rrugë të zbatimit të plotë të këtij ligji.

Ligji Nr. 02/L-20 për kërkesat teknike për produkte dhe vlerësim të konformitetit

Ligji për kërkesat teknike për produkte dhe vlerësim të konformitetit⁵³ rregullon kërkesat teknike për produkte si dhe procedurat e vlerësimit të pajtueshmërisë së produkteve me kërkesat e përcaktuara. Ligji përkufizon rregullat teknike si “akte nënligjore me karakter teknik” nëpërmjet të cilave ministrinë përkatëse përkufizojnë karakteristikat e produkteve përfshirë këtu edhe masat administrative që parashikohen për shkeljet e tilla.⁵⁴ Rregullat teknike janë nxjerrë nga ministrinë përkatëse për të përkufizuar kërkesat teknike të produkteve. Kërkesat teknike përkufizojnë detyrimet e subjekteve fizike dhe juridike që plasojnë produktet e tyre në treg dhe/apo në përdorim me qëllim të sigurimit të mbrojtjes së produkteve, mbrojtjen njerëzore, të kafshëve, konsumatorit dhe mjedisit. Qeveria e Kosovës, pas propozimit të Ministrisë së Tregtisë dhe Industrisë (MTI), do të miratojë programin e zbatimit.⁵⁵ Krahas kësaj, qeveria zhvillon mënyra për informimin e autoriteteve jashtë Kosovës për masat të cilat janë ndërmarë për ndalimin apo kufizimin e plasimit të produktit në treg apo tërheqjes së produkteve të caktuara, nëse masat e tilla ndikojnë një qarkullimin e lirë të mallrave në tregtinë ndërkombëtare.⁵⁶ Ligji përcakton afatin kohor një vjeçar pas hyrjes së saj në fuqi për qeverinë që të nxjerrë legjislacionin plotësues dhe programin për zbatimin e ligjit.⁵⁷

Në vazhden e zbatimit të ligjit, MTI-ja ka nxjerrë UA Nr. 2005/28 për rregulloret teknike për pajisjen teknike të destinuar për shfrytëzim brenda kufijve të caktuar të voltazhës dhe UA Nr. 2005/29 për shënimin e konformitetit të produktit dhe prezantimin e tij grafik. Këto dy udhëzime zbatohen pjesë të rëndësishme të ligjit. Megjithatë, çka mbetet të bëhet është nxjerrja e programit të zbatimit të ligjit nga qeveria.⁵⁸ Ligji parashikon që bazuar në këtë program për zbatimin e ligjit, ministrinë përkatëse duhet të nxjerrin rregulla me të cilat përkufizohen kërkesat teknike për produktet dhe procedurat për vlerësimin e pajtueshmërisë së produktit me kërkesat teknike. Me aq sa di OSBE-ja, qeveria ende nuk e ka nxjerrë programin për zbatim. Ligji më tutje parashikon që regjistri i standardeve në Kosovë të botohet nga Agjencia e Standardizimit të Kosovës (ASK) në Gazetën Zyrtare. Për këtë arsye është e paqartë për OSBE-në përse ASK-ja është duke i botuar regjistrat e standardeve të tilla në disa gazeta ditore locale e jo në Gazetën Zyrtare të IPVQ-ve.⁵⁹ Mund të vlerësohet se MTI-ja ka shënuar një përparim fillestar në zbatimin e këtij ligji, përderisa qeveria ende ka detyrime për t’ a përmbushur atë.

⁵² Thirrja për kandidim mund të shiqohet në <http://www.imc-ko.org>.

⁵³ Shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut 2005/36 më 21 korrik 2005.

⁵⁴ Neni 3 (xi) i ligjit.

⁵⁵ Neni 5.2 i ligjit.

⁵⁶ Neni 15 i ligjit.

⁵⁷ Ligji është shpallur që të hyjë në fuqi që nga data e nënshkrimit të tij; p.sh 21 korrik 2005.

⁵⁸ Neni 17 i ligjit.

⁵⁹ The SAK is also preparing to publish the material on the MTI official web page: <http://www.mti-ks.org>.

Ligji Nr. 2004/44 mbi zejtarinë

Ligji mbi zejtarinë⁶⁰ rregullon kushtet e kryerjes së aktiviteteve të zejeve. Ajo mbulon regjistrimin e zejes, ushtrimin e aktiviteteve të përbashkëta zejtare, pezullimin e biznesit, kualifikimet profesionale, arsimimin, organizatat e bizneseve zejtare, ruajtjen e aktiviteteve të vjetra zejtare dhe mbikëqyrja e zejtarisë. Ministria e Tregtisë dhe Industrisë (MTI) është përgjegjëse për regjistrimin dhe licencimin e aktiviteteve zejtare dhe përcakton kushtet dhe standardet për librat e aktiviteteve zejtare, ndërsa Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë (MASHT) përgatit programin për testet provuese pasi Shoqata e Zejtarëve të Kosovës ta ketë kërkuar këtë. Shoqata e Zejtarëve të Kosovës si dhe shoqatat regjionale dhe komunale të zejtarëve i përcaktojnë rregullat, kompetencat dhe strukturat e tyre në bazë të statuteve. Në kuadër të fushëveprimit të Shoqatës së Zejtarëve të Kosovës vepron “Gjykata e Nderit”. Ligji parasheh afatin përfundimtar prej gjashtë muajsh për ministrinë kompetente, autoritetet lokale administrative dhe për institucionet e tjera relevante për të nxjerrë akte normative që rregullojnë aktivitetet zejtare.⁶¹

Në bazë të Nenit 10.1 të Ligjit, MTI-ja i regjistron subjektet zejtare përmes Zyrës së Regjistrimit të Bizneseve, kurse lejen e jep organi kompetent i administratës lokale në territorin e të cilit do të jetë selia afariste e dyqanit zejtar. Gjatë procesit të zbatimit, MTI-ja, në bashkëpunim me autoritetet komunale ka përgatitur draftin e Udhëzimit Administrativ (UA) mbi caktimin e orarit të punës për dyqanet zejtare. Në këtë fazë po shqyrtohet drafti i UA-së. Sipas njohurive më të mira të OSBE-së, ende nuk janë formuar Gjykata e Nderit dhe Shoqata e Zejtarëve të Kosovës dhe nga ministria nuk është nxjerrë asnjë UA që e zbaton ligjin. Rrjedhimisht, mund të vlerësohet se, megjithëse MTI-ja ka filluar zbatimin e ligjit, pjesa më e madhe e ligjit mbetet e pazbatueshme.

Ligji nr. 02/L-24 mbi Arsimin dhe Aftësimin e të Rriturve

Ligji mbi Arsimin dhe Aftësimin e të Rriturve⁶² ka për qëllim promovimin e mësimit gjatë gjithë jetës për të gjithë individët, si pjesë përbërëse e sistemit arsimor të Kosovës. Ligji parashton kornizën për mësimin për të rriturit dhe rregullon tërë mësimin dhe aftësimin publik dhe privat që ofrohet për të rriturit i cili aktualisht nuk është i rregulluar me ligjet në fuqi. Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë (MASHT) është përgjegjëse për përkrahjen dhe për kontrollimin e zbatimit të ligjit. MASHT-i duhet të krijojë kushtet e nevojshme për mësim për të rriturit dhe, në bashkëpunim me ministrinë e tjera, të koordinojë zbatimin e arsimit dhe aftësimin të të rriturve. MASHT-i duhet të nxjerrë udhëzime administrative që përkufizojnë regjistrimin, licencimin dhe planin vjetor të punës së institucioneve arsimore dhe të aftësimin të të rriturve dhe t’i miratojë programet e aftësimin publik për të rriturit, në bashkëpunim me ministrinë e tjera. Po ashtu, MASHT-i duhet të përcaktojë participimin për arsim dhe për aftësimin zgjedhor, kriteret, procedurat e përzgjedhjes, regjistrimin, njohjen dhe ekuivalencën e diplomave, si dhe kushtet dhe kriteret për financimin e institucioneve publike të arsimit dhe aftësimin për të rriturit. Ligji parasheh që në afatin prej gjashtë muajsh⁶³ pas hyrjes së tij në fuqi, MASHT-i të nxjerrë udhëzimet e nevojshme administrative.

⁶⁰ I shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2005/37, më 22 korrik 2005.

⁶¹ Nenit 56 dhe 4 të ligjit.

⁶² I shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2005/43 më 7 shtator 2005.

⁶³ Sipas nenit 38 të ligjit, ky afat kohor është vendosur për datën 7 mars 2006, pasi që ligji ka hyrë në fuqi më 6 shtator 2005.

Në procesin e zbatimit të ligjit, MASHT-i ka nxjerrë UA nr. 40/2006 të datës 16 tetor 2006 mbi Organizimin, Planin dhe Programin e Punës, Kriteret dhe Procedurat e Përzgjedhjes së Pjesëmarrësve, Licencimin e Institucioneve të Arsimit dhe Aftësisimit, Ekuivalencën dhe Njohjen e Diplomave dhe Certifikatave, Regjistrimin, mbajtjen e të Dhënave të Pjesëmarrësve në Arsim dhe Aftësim për të Rriturit. Kjo UA i rregullon gati të gjitha obligimet e parashtruara në ligj.⁶⁴

Ligji nr. 02/L-5 mbi Përkrahjen e Ndërmarrjeve të Vogla dhe të Mesme

Ligji mbi Përkrahjen e Ndërmarrjeve të Vogla dhe të Mesme⁶⁵ rregullon politikat dhe masat e qeverisë për klasifikimin e ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme përfshirë formimin dhe zhvillimin e tyre, si dhe ofrimin e përkrahjes përmes krijimit të kornizës institucionale, rregullative dhe financiare.

Ligji parasheh krijimin e Agjencisë për Përkrahje të Ndërmarrjeve të Vogla dhe të Mesme e cila duhet të përgatisë planet vjetore të bizneseve dhe i raporton çdo gjashtë muaj Ministrisë së Tregtisë dhe Industrisë (MTI-së) dhe Qeverisë. Kjo agjenci nuk është krijuar ende; megjithatë, në bazë të informatave të siguruar nga Zyra Ligjore e MTI-së, rolin e kësaj agjencie po e kryen Departamenti për Politika Zhvillimore në Sektorin Privat të MTI-së.⁶⁶ Përndryshe, ligji parasheh që Qeveria të jetë përgjegjëse për zhvillimin, miratimin dhe nxjerrjen e të gjitha akteve nënligjore sipas ligjit.⁶⁷ Në bazë të materialit të siguruar nga Zyra për Shërbime dhe Përkrahje Ligjore e Qeverisë dhe kërkimeve në internet, asnjë akt suplementar nuk është miratuar për zbatimin e këtij ligji, rrjedhimisht Qeveria nuk i ka përmbushur obligimet e veta sipas ligjit.

Ligji nr. 02/I-17 mbi Shërbimet Sociale dhe Familjare

Ligji mbi Shërbimet Sociale dhe Familjare⁶⁸ përcakton dhe rregullon ofrimin e shërbimeve sociale dhe familjare për personat dhe familjet e Kosovës të cilat janë nevojtare. Këto shërbime përfshijnë ofrimin e përkujdesjes së drejtpërdrejtë sociale, këshillimin, dhe në rrethana të veçanta, ndihmën materiale në dobi të personave nevojtar. Ministria e Punës dhe Mirëqenies Sociale (MPMS) ka përgjegjësinë e gjithmbarshme në këtë fushë dhe duhet të nxjerrë legjislacionin e nevojshëm plotësues për zbatimin e ligjit⁶⁹. MPMS-ja duhet të zhvillojë politika dhe plane strategjike për ofrimin e shërbimeve sociale dhe familjare në Kosovë, ndërsa komunat dhe organizatat e tjera qeveritare dhe joqeveritare i ofrojnë këto shërbime duke iu përmbajtur rregulloreve, direktivave, udhëzimeve dhe procedurave ashtu siç parashtrihen nga MPMS-ja. Komunat ofrojnë shërbimet sociale dhe familjare përmes Qendrave për Punë Sociale dhe autoriteteve në kuadër të tyre.⁷⁰ Departamenti i Mirëqenies Sociale në kuadër të MPMS-së është përgjegjës për menaxhimin dhe

⁶⁴ MASHT-i duhet të zbatojë nenin 27.2 i cili parasheh një UA që rregullon kushtet dhe kriteret minimale të cilat duhet t'i përmbushin institucionet arsimore dhe të aftësisimit të të rriturve që financohen nga fondet publike.

⁶⁴ I shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2005/44 më 8 shtator 2005.

⁶⁶ Departamenti për Politika Zhvillimore në Sektorin Privat përbëhet nga dy divizione: divizioni i zhvillimit të politikave dhe divizioni për përkrahje të ndërmarrjeve dhe për përkrahje të zhvillimit rajonal.

⁶⁷ Neni 9.2 i ligjit.

⁶⁸ I shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2005/46 më 14 tetor 2005.

⁶⁹ Nenet 2 dhe 15.11 të ligjit.

⁷⁰ Nenet 6 dhe 7 të ligjit.

mbikëqyrjen e të gjitha funksioneve operacionale siç përshkruhet me ligj, si dhe i përgatitë rregulloret, direktivat dhe udhëzimet e nevojshme.⁷¹ Instituti për Politika Sociale, i cili ka statusin e departamentit në kuadër të MPMS-së, është përgjegjës për ngritjen profesionale të shërbimeve sociale dhe familjare, përgatitë planin vjetor të veprimit dhe i paraqet MPMS-së raportin vjetor, i cili pastaj publikohet.⁷² Ligji parashih themelimin e Këshillit të Përgjithshëm për Shërbime të Sociale dhe Familjare, i cili është përgjegjës për ruajtjen e standardeve profesionale dhe të disiplinës, si dhe shërben si autoritet i licencimit dhe i regjistrimit.

MPMS-ja ka nxjerrë Udhëzimin Administrativ nr. 01/2006 mbi Themelimin e Këshillit të Përgjithshëm për Shërbime Sociale dhe Familjare dhe Punën e tij. Ky UA synon që të rregullojë ofrimin e shërbimeve sociale dhe familjare dhe të kontrollojë cilësinë e këtyre shërbimeve. Në bazë të nenit 11 të ligjit, MPMS-ja ka nxjerrë UA nr. 05/2006 mbi Themelimin e Komisionit për Vendosjen e Fëmijëve pa Përkujdesje Prindore nën Përkujdesje dhe Birësim. Po ashtu, për zbatimin e nenit 15 të ligjit, MPMS-ja ka nxjerrë UA nr. 04/2006 mbi Themelimin e Komisionit për Ankesa, i cili është përgjegjës për të shqyrtuar dhe vendosur në shkallë të dytë mbi ankesat përkitazi me shërbimet sociale dhe familjare.

Mund të konstatohet se MPMS-ja ka përmbushur në mënyrë të mjaftueshme obligimet e saj sipas ligjit.

Ligji nr. 02/L-8 mbi Verërat

Qëllimi i këtij ligji⁷³ është që të rregullojë prodhimin dhe shpërndarjen e rrushit për prodhimin e verës, si dhe prodhimin dhe shpërndarjen e verërave dhe produkteve të tjera të përpunimit të rrushit dhe verës. Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural (MBPZHR) duhet të ofrojë instrumente ligjore suplementare në mënyrë që të zbatojë ligjin. MBPZHR-ja duhet të: mbajë regjistrat e vreshtave, rrushit dhe kultivuesve të hardhive; përshkruaj llojet e autorizuara të vreshtave dhe të rrënjëve të vreshtave; përcaktoj kohën e vjeljes; kufizojë vjeljen maksimale për hektar; si dhe të vlerësojë dhe përcaktojë verën dhe produktet tjera. Veç kësaj, MBPZHR-ja duhet të nxjerrë legjislacionin suplementar për të ndarë territorin vreshtar të Kosovës në zona dhe rajone.

Gjatë zbatimit të këtij ligji, MBPZHR-ja ka nxjerrë UA nr. 05/2006 për Caktimin e Institucionit të Autorizuar për Kryerjen e Analizave dhe Vlerësimin e Verërave të Kosovës. Me këtë UA, MBPZHR-ja ka autorizuar Institutin Bujqësor të Kosovës në Pejë që të kryej analizat e verës, mushtit dhe të produkteve të tjera nga përpunimi i rrushit në Kosovë.⁷⁴ Po ashtu, MBPZHR-ja ka nxjerrë UA nr. 06/2006 për Regjistrimin dhe Licencimin e Kultivuesve të Rrushit, Prodhuesve dhe Përpunuesve të Verës. Mund të konstatohet se MBPZHR-ja ka bërë një përparim fillestar në përmbushjen e obligimeve të saj që dalin nga ligji, edhe pse ende mbetet një numër i konsiderueshëm i dispozitave të cilat kërkojnë zbatim të mëtejshëm.⁷⁵

⁷¹ Neni 3.3 i ligjit.

⁷² Neni 4.5 i ligjit.

⁷³ I shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2005/47 më 14 tetor 2005.

⁷⁴ Shih nenin 1 të UA-së.

⁷⁵ MBPZHR-ja është e obliguar që të nxjerrë legjislacionin suplementar për t'i rregulluar çështjet e parashtruara në nenet 3.4, 13.4, 14.1, 15.4, 16.4, 21.3, 22.3, 30.3, 33.3, 34.2, 40.5, 43.8 dhe 45.1.

Ligji nr. 02/L-9 mbi Ujitjen e Tokave Bujqësore

Qëllimi i Ligjit mbi Ujitjen e Tokave Bujqësore⁷⁶ është që të krijojë kushtet optimale për ujitjen e tokave bujqësore në Kosovë dhe mbrojtjen e saj nga ujërat e tepërta, me qëllim të rritjes së rendimenteve të prodhimeve bujqësore. Ligji rregullon një sërë çështjesh që kanë të bëjnë me ujitjen dhe kullimin, siç janë organizimi dhe administrimi i ujitjes dhe kullimit të tokave bujqësore, kompetencat dhe përgjegjësitë e subjekteve të ujitjes dhe kullimit, si dhe regjistrimi dhe organizimi i kompanive të ujitjes, tarifave të federatave dhe ujitjes.

Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Zhvillimit Rural (MBPZHR) është përgjegjëse për administrimin e ujitjes. Përfshirë përcaktimin e politikave dhe tarifave të ujitjes dhe kullimit. MBPZHR-ja i nominon anëtarët e komisioneve mbikëqyrëse të kompanive të ujitjes në përputhje me kriteret e parashtruara nga legjislacioni suplementar dhe monitoron përzgjedhjen e organeve të shoqatave të shfrytëzuesve të ujit. Veç kësaj, MBPZHR-ja duhet t'i vejë rregullat për themelimin e Federatës së Shfrytëzuesve të Ujit, ndërsa një urdhëresë administrative dhe statuti i Federatës duhet të rregullojnë çështjet lidhur me punën e Federatës.

Për zbatimin e këtij ligji, MBPZHR-ja ka nxjerrë UA nr. 09/2006 mbi Procedurat për Themelimin dhe Regjistrimin e Shoqatave të Ujitjes, që përmbushë kërkesat e nenit 11. Ka pasur përparim në zbatim, megjithatë, ka vend për përmirësim të mëtejshëm.⁷⁷

B. Shënim mbi korrupsionin

Ideja e sundimit të ligjit si mjet për të kufizuar ushtrimin e pushtetit politik duke iu nënshtruar parimeve të caktuara të rendit qytetar bie në kundërshtim me konceptin e korrupsionit. Kjo e dyta përfshinë komprometimin e moralit të dikujt për të arritur rezultate të caktuara, kryesisht në dobi të një individi ose grupi.⁷⁸ Korrupsioni nuk ka të bëjë me zbatimin e barabartë të rregullave por me përjashtime dhe shërbime të veçanta në këmbim të përfitimit. Rrjedhimisht, promovimi i konceptit se ligji duhet të sundojë dhe jo njeriu, ngërthen në vete përkrahjen e vazhdueshme të luftës kundër korrupsionit.

Debati politik por edhe angazhimi aktiv i IPVQ-ve në luftën kundër korrupsionit ka filluar në vitin 2003 me një grup punues ndër-ministror. Që nga ajo kohë, janë ndërmarrë hapa të konsiderueshëm në mënyrë që të krijohet infrastruktura ligjore dhe institucionale për të luftuar korrupsionin.⁷⁹ Në vitin 2006, OSBE-ja ka organizuar dy seminare mbi Planin e Veprimit Kundër Korrupsionit (PVKK), në të cilat janë mbledhur për të parën herë të gjithë aktorët e përfshirë në realizimin e tij. Debatet kanë vënë në dukje nevojën për një strategji gjithëpërfshirëse në vitet e ardhshme dhe është theksuar se lufta kundër korrupsionit nuk është vetëm çështje e sundimit të ligjit, por një parakusht themelor për përparim social dhe ekonomik.

⁷⁶ I shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2005/49 më 25 nëntor 2005.

⁷⁷ MBPZHR-ja ende duhet t'i zbatojë dispozitat e ligjit si në vijim: 16.2, 23.3 dhe 29.

⁷⁸ Shih gjithashtu publikimin e përbashkët të OSBE-së dhe ZKM-së, Plani i Veprimit Kundër Korrupsionit: Domosdoshmëri Sociale dhe Ekonomike për Kosovën, tetor 2006.

⁷⁹ Në mars 2004 është miratuar Strategjia Kundër Korrupsionit, në maj 2005 Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2005/26 ka shpallur Ligjin mbi Zhdukjen e Korrupsionit (nr. 2004/34), dhe Plani Kundër Korrupsionit është miratuar në fillim të vitit 2006.

Një nga hapat më të rëndësishëm për zbatimin Ligjit mbi Zhdukjen e Korrupsionit⁸⁰ ka qenë themelimi i Agjencisë Kosovare Kundër Korrupsionit e cila pritet të jetë operacionale në fillim të vitit 2007. Ajo është ballafaquar me disa vështirësi administrative qysh në fillim, siç është ndarja e buxhetit. Aktualisht, agjencia është e vendosur në lokalet e Kuvendit dhe kjo është vetëm një zgjidhje e përkohshme pasi që ajo është institucion i pavarur të cilit i nevojiten lokalet për të mundësuar pranimin e individëve në një ambient neutral në mënyrë që ata në fshehtësi të paraqesin informata lidhur me shkelje të ndryshme të korrupsionit.

Suksesi në luftimin e korrupsionit varet në masë të madhe në vullnetin politik, bashkëpunimin administrativ dhe në mekanizmat institucional të ngritura për këtë qëllim. Rrjedhimisht, nevojitet një përpjekje kolektive për të përkrahur Agjencinë Kosovare Kundër Korrupsionit në përpjekjet e saj për të luftuar korrupsionin. Njëkohësisht, Agjencia duhet të përmbushë obligimet e saj për të zbatuar ato që parashihen në Ligjin mbi Zhdukjen e Korrupsionit.

C. Përcjellja e zbatimit të Ligjeve të Kuvendit të Kosovës për periudhën 2002-2004

Kjo pjesë e raportit ka për qëllim paraqitjen e përparimit që është bërë në zbatimin e ligjeve të vlerësuara në dy raportet e mëparshme të OSBE-së.⁸¹ Raporti i parë ka mbuluar ligjet e shpallura në vitin 2002 dhe 2003, ndërsa i dyti ka mbuluar ligjet e shpallura në vitin 2004.

Përcjellja e zbatimit të ligjeve të Kuvendit të Kosovës për vitin 2004

Është vërejtur një zhvillim shumë pozitiv përkitazi me disa ligje që janë shpallur në vitin 2004 dhe në raportin e fundit ishin vlerësuar të jenë zbatuar vetëm pjesërisht. OSBE-ja vlerëson se Ligji mbi Barazinë Gjinore⁸², mbi Energjinë⁸³, mbi Rregullatorin e Energjisë⁸⁴, dhe mbi Energjinë Elektrike⁸⁵ tani janë zbatuar plotësisht nga institucionet përgjegjëse.

⁸⁰ Ligji nr. 2004/34 i shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2005/26. Shih gjithashtu, fq. 19.

⁸¹ Për hollësi të tjera shih Raportin e OSBE-së mbi Zbatimin e Ligjeve të Kuvendit të Kosovës nga Dega Ekzekutive e Institucioneve të Përkohshme të Vetëqeverisjes, periudha e shqyrtimit: ligjet e shpallura në vitet 2002-2003, janar 2005 dhe Raporti i II-të i OSBE-së mbi Zbatimin e Ligjeve të Kuvendit të Kosovës, periudha e shqyrtimit: ligjet e shpallura në vitin 2004, dhjetor 2005.

⁸² Ligji i Kuvendit të Kosovës nr. 2004/2 mbi Barazinë Gjinore në Kosovë, i shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2004/18 më 7 qershor 2004. Ministria e Pushtetit dhe Administratës Lokale ka nxjerrë UA nr. 2005/8 mbi Përcaktimin e Përgjegjësive dhe Detyrave të Punës të Zyrarëve për Barazi Gjinore në kuadër të komunave, e cila përmbush obligimin e mbetur në procesin e zbatimit të ligjit nga vlerësimi i fundit.

⁸³ Ligji i Kuvendit të Kosovës nr. 2004/8 mbi Energjinë, i shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2004/21 më 30 qershor 2004. Në procesin e zbatimit të mëtejshëm, Ministria e Energjetikës dhe Minierave (MEM) ka nxjerrë UA nr. 2005/7 mbi Zonat e Sigurisë, edhe pse në raportin e fundit është vlerësuar se MEM-i e kishte krijuar kornizën e nevojshme ligjore për zbatimin e Ligjit mbi Energjinë. Për informata më të hollësishme, shih Raportin e II-të të OSBE-së mbi Zbatimin e Ligjeve të Kuvendit të Kosovës, faqe 15. Gjithashtu, sipas informatave të paraqitura në faqen e internetit të Kuvendit të Kosovës http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/ matrix_al.pdf, ligji është në proces të ndryshimit.

⁸⁴ Ligji i Kuvendit të Kosovës nr. 2004/8, i shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2004/20 më 30 qershor 2004. Që nga viti 2005, Zyra Rregullatore e Energjisë (ZRRë) e ka miratuar Statutin dhe Kodin e Etikës dhe Mirësjelljes të saj, si dhe rregullat në vijim: mbi Metodologjinë e Çmimeve dhe të Tarifave; mbi Procedurën për Zgjidhjen e Kontesteve në Sektorin Energjetik; mbi Licencimin e Aktiviteteve Energjetike në Kosovë; mbi Çkyqjen dhe Rikyqjen e Konsumatorëve në Sektorin Energjetik në Kosovë; mbi Kushtet e Përgjithshme të Furnizimit me Energji; mbi Masat dhe Gjobat

Sa u përket shumicës dërmuese të ligjeve të vlerësuara në raportin e fundit, në vitin 2006 është bërë një përparim i konsiderueshëm, edhe pse zbatimi ende nuk është përfunduar. Që nga raporti i fundit, MAPH-ja ka bërë një përparim të rëndësishëm në procesin e zbatimit të Ligjit mbi Ndërtimin⁸⁶ duke nxjerrë gjashtë UA.⁸⁷ Megjithatë, sipas Divizionit të Ndërtimitarisë të MAPH-së, për të zbatuar plotësisht ligjin kërkohen 17 UA.⁸⁸ Për të zbatuar Ligjin mbi Ujërat e Kosovës⁸⁹, është bërë përparim përmes nxjerrjes së UA-së mbi Strukturën e Pagesës së Ujit, ndërsa dy draft UA të tjera janë përgatitur në emër të Qeverisë dhe pritet nënshkrimi i tyre.⁹⁰

Lidhur me zbatimin e Ligjit mbi Shëndetësinë⁹¹, MSH-ja ka nxjerrë gjashtë Udhëzime Administrative⁹²: mbi Organizimin dhe Administrimin e Shërbimit Profesional të Kosovës për Shëndetin Mendor; mbi Themelimin, Detyrat dhe Përbërjen e Këshillave Mbikëqyrës të Institucioneve Shëndetësore; mbi Themelimin dhe Organizimin e Departamentit të Farmacisë; mbi organizimin e Institutit Kombëtar të Shëndetit Publik të Kosovës; mbi Minimumin e Kushteve Teknike Mjekësore, për Hapësirën dhe Personelin Sipas Llojit të Institucionit Shëndetësor; dhe mbi Themelimin e Zyrës së Autoriteteve Shëndetësore të Ministrisë së Shëndetësisë. Sa i përket Ligjit mbi të Drejtat dhe Përgjegjësitë e Qytetarëve të Kosovës në Sistemin e Përkujdesjes Shëndetësore,⁹³ nuk është bërë asnjë përparim që nga raporti i fundit. Sipas këtij ligji, Qeveria është përgjegjëse që të zbatojë nenin 4.14 duke i përcaktuar kushtet e

Administrative; dhe mbi Metodologjinë Tarifore për Sektorin e Energjisë Elektrike. Ata gjithashtu kanë përgatitur draft Rregullën mbi Fshehtësinë e Informatave. Po ashtu, sipas informatave të publikuara në faqen e internetit të Kuvendit të Kosovës http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/matrix_al.pdf, ligji është në proces të ndryshimit.

⁸⁵ Ligji i Kuvendit të Kosovës nr. 2004/10 mbi Energjinë Elektrike, i shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2004/22 më 30 qershor 2004. Korniza e nevojshme ligjore për zbatimin e ligjit është krijuar me rregullat e përmendura më lartë dhe Vendimi i Përkohshëm mbi Miratimin e Faturës së KEK-ut të nxjerrë nga ZRrE-ja, si dhe UA nr. 001/2006 mbi Kushtet për Përcaktimin e Konsumatorëve të Pranueshëm për vitin 2006 të nxjerrë nga MEM-i.

⁸⁶ Ligji i Kuvendit të Kosovës nr. 2004/15 mbi Ndërtimin, i shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2004/37 më 14 tetor 2004.

⁸⁷ UA nr. 25/05 mbi Miratimin e Projekteve; UA nr. 26/05 mbi Inspektimin Teknik të Ndërtimeve të Ndërtesave; UA nr. 27/05 mbi Kushtet dhe Masat e dhënies së Autorizimit për Kontrollimin e Projekteve; UA nr. 01/06 mbi Shkeljet Tjera të Veçanta Administrative dhe Gjobat Përkatëse; UA nr. 02/2006 mbi Kontrollin e Projekteve; dhe UA nr. 03/06 mbi Listën e Ndërtesave për të cilat nuk nevojitet Leja e Ndërtimit.

⁸⁸ Shih: http://www.ks-gov.net/mmph/shqip/depart/dbn_4.htm. Kur është publikuar raporti i fundit, MAPH-ja kishte nxjerrë gjashtë UA, dhe MTI-ja një UA, që zbatojnë ligjin. Për informata më të hollësishme, shih raportin e II-të të OSBE-së mbi Zbatimin e Ligjeve të Kuvendit të Kosovës, periudha e shqyrtimit: ligjet e shpallura në vitin 2004, dhjetor 2005, faqe 17 dhe 18.

⁸⁹ Ligji i Kuvendit të Kosovës nr. 2004/24 mbi Ujin në Kosovë, i shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2004/41 më 14 tetor 2004.

⁹⁰ Drafti i UA-së mbi Përcaktimin e Vlerave Kufizuese të Efluentit që Shkarkohet në Trup Ujor dhe në Rrjetin e Kanalizimit; dhe drafti i UA-së mbi Mbrojtjen nga Vërshimet. Afati përfundimtar prej 24 muajsh, sipas të cilit duhet të nxjerren të gjitha aktet suplementare – gjegjësisht deri më 14 tetor 2006 – nuk është përbushur.

⁹¹ Ligji i Kuvendit të Kosovës nr. 2004/4 mbi Shëndetësinë në Kosovë, i shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2004/31 më 20 gusht 2004.

⁹² Për referencë të plotë shih: <http://www.mshgov-ks.org/>. Megjithatë, në bazë të obligimeve të Qeverisë sipas këtij ligji, sipas materialit të siguruar nga ZPSHL-ja, asnjëra nga UA-të të nxjerra në vitin 2005 dhe 2006 nuk i referohen këtij ligji.

⁹³ Ligji i Kuvendit të Kosovës nr. 2004/38 mbi të Drejtat dhe Përgjegjësitë e Qytetarëve të Kosovës në Sistemin e Përkujdesjes Shëndetësore, i shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2004/47 më 19 nëntor 2004.

përkujdesjes shëndetësore jashtë Kosovës. Megjithatë, ende zbatohet UA nr. 7/2003 mbi Zbatimin e Programit të Trajtimit Mjekësor Jashtë Vendlit.⁹⁴ Një përparim i konsiderueshëm është bërë nga MSH-ja dhe Agjencia Medicinale e Kosovës në procesin e zbatimit të Ligjit mbi Produktet Medicinale dhe Pajisjet Medicinale⁹⁵ duke nxjerrë pesë Udhëzime Administrative: mbi Themelimin e Komisionit Kosovar për Vlerësimin e Produkteve Medicinale dhe Pajisjeve Medicinale; mbi Autorizimin e Tregtisë me Produkte Medicinale; mbi Farmacitë; mbi Produktet Medicinale që Përdoren nga Njerëzit; dhe mbi Licencimin e Laboratorëve Farmaceutik dhe Produktet Farmaceutike në Kosovë.⁹⁶

Përkitazi me obligimin e MTI-së për zbatimin e ligjeve që bijnë në fushën e saj të përgjegjësisë, është bërë përparim në ligjet mbi standardizimin⁹⁷, mbi produktet e metaleve të çmuara⁹⁸ dhe mbi mbrojtjen e konsumatorit⁹⁹ kurse ligjit mbi njësitë matëse¹⁰⁰ dhe ligjit mbi tregtinë e brendshme¹⁰¹ u mungon përparimi që nga raporti i fundit.

⁹⁴ Sipas Kryesuesit të Zyrës Ligjore të MSH-së, ministria e tyre së bashku me MEF-in kanë përgatitur dy draft UA që e rregullojnë këtë çështje, por ato deri më tani nuk janë nënshkruar.

⁹⁵ Ligji i Kuvendit të Kosovës nr. 2003/26 mbi Produktet Medicinale dhe Pajisjet Medicinale, i shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2004/23 më 7 korrik 2004.

⁹⁶ Është e vështirë që të vlerësohet se në çfarë mase e zbatojnë ligjin këto UA pasi që preambulat nuk u referohen dispozitave konkrete të ligjit që e autorizojnë MSH-në për t'i nxjerrë ato. Përkitazi me obligimin e Qeverisë sipas nenit 34.7 mbi çështjen e deklarimit të konformitetit për pajisjet medicinale, kjo është e rregulluar me Ligjin nr. 02/L-20 mbi Kërkesat Teknike për Produktet dhe Vlerësimin e Konfirmimit (Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2005/36). Kjo informatë gjithashtu është konfirmuar nga Drejtori i Zyrës Ligjore të Agjencisë Medicinale të Kosovës.

⁹⁷ Ligji i Kuvendit të Kosovës nr. 2004/12, i shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2004/15 më 28 maj 2004. Që nga raporti i fundit, ligji është plotësuar me dy UA: UA nr. 2006/05 mbi Kriteret dhe Kompetencat në fushën e standardizimit dhe akreditimit; dhe UA nr. 2006/15 mbi Organizimin dhe Funkcionimin e Njësisë së Akreditimit. Veç kësaj, Ligji është ndryshuar me Rregulloren e UNMIK-ut 2006/43 mbi shpalljen e Ligjit të Kuvendit të Kosovës nr. 02/L-83 mbi ndryshimin dhe plotësimin e Ligjit nr. 2004/12 mbi Standardizimin.

⁹⁸ Ligji i Kuvendit të Kosovës nr. 2004/28, i shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2004/33 më 24 gusht 2004. MTI-ja ka nxjerrë UA-në nr. 2004/1 mbi Rregullimin, Organizimin dhe Funkcionimin e Sistemit Meteorologjik të Kosovës dhe dy draft UA: mbi shenjën identifikuese; dhe mbi vultat zyrtare për metalet e çmueshme.

⁹⁹ Ligji i Kuvendit të Kosovës nr. 2004/17, i shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2004/42 më 19 tetor 2004. MSH-ja ka nxjerrë UA nr. 12/2005 mbi Etiketimin e Produkteve Ushqyese, edhe pse preambula e saj nuk i referohet ndonjë dispozite të veçantë. Gjithashtu, MTI-ja ka informuar OSBE-në se një grup punues po e përgatit draft UA-në mbi deklaratën e mallërave me qëllim të zbatimit të ligjit. Po ashtu, një këshill është duke punuar në hartimin e Programit Kosovar për Mbrojtjen e Konsumatorit i cili duhet të përkrahët nga Qeveria dhe t'i paraqitet Kuvendit për ta miratuar. Ky obligim është dashur të përmbushet më 19 prill 2005 dhe në atë kohë Kuvendi i Kosovës është dashur të miratojë Programin Kosovar për Mbrojtjen e Konsumatorit brenda 90 ditësh pas pranimit të tij. Ky obligim nuk është përmbushur.

¹⁰⁰ Ligji i Kuvendit të Kosovës nr. 2004/11, i shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2004/14 më 28 maj 2004. Sipas informatave të siguruar nga MTI-ja, situata nuk ka ndryshuar që nga raporti i fundit. Sipas raportit të fundit të OSBE-së është vlerësuar që MTI-ja ka bërë një përparim të konsiderueshëm në zbatimin e ligjit. Megjithatë, për shkak se neni 3 i jepë ekzekutivit vetëm një autorizim shumë të përgjithshëm, është vështirë të vlerësohet nëse janë përmbushur plotësisht obligimet e përcaktuara nga Kuvendi.

¹⁰¹ Ligji i Kuvendit të Kosovës nr. 2004/18, i shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2004/43 më 20 tetor 2004. Siç duket, MTI-ja aktualisht po punon në draft UA-në mbi përcaktimin e orarit të punës në fushën e tregtisë së brendshme dhe për përcaktimin e aktiviteteve dhe organizimin e tregtisë së brendshme.

Agjencia e Prokurimit Publik (APP) ka miratuar Rregulloren e Punës dhe Udhëzimin Administrativ nr. 2006/1 duke e zbatuar edhe më tej Ligjin mbi Prokurimin Publik.¹⁰² Ai përfshinë ndryshimet në dosjen tenderike për furnizim, punë dhe shërbime. Përkritazi me prokurimin publik, APP-ja ka vënë në përdorim tetë manuale që shpjegojnë një spektër të gjerë të çështjeve siç janë: përgatitja e dosjeve tenderike, procedurat e prokurimit, njoftimet për kontrata, përcaktimi i procedurës së prokurimit, planifikimi i prokurimit, vlerësimi i nevojave dhe disponibiliteti i mjeteve. Po ashtu, ajo ka përgatitur një broshurë për zyrtarët e prokurimit dhe një udhëzim për leximin e Ligjit mbi Prokurimin Publik.¹⁰³

MKRS-ja ka bërë një përparim fillestar në procesin e zbatimit të Ligjit mbi Kinematografinë¹⁰⁴ duke përgatitur draft Rregulloren për Qendrën Kinematografike si dhe duke përzgjedhur drejtorin e saj. Sa i përket Ligjit mbi Sportin,¹⁰⁵ është përgatitur por ende nuk është nënshkruar një draft UA mbi Subvencionimin e Shoqatave që sigurojnë përfitime për klubet sportive përmes sponsorizimit.¹⁰⁶

Procesi i implementimit të Ligjit për Regjistrimin e Popullsisë, të Ekonomive Familjare dhe Banesave në Kosovë¹⁰⁷ është pasuar me test regjistrimin e dytë të popullsisë, ekonomive familjare dhe banesave në tri komuna: Pejë, Kamenicë dhe Shtërpçë.¹⁰⁸ MSHP ka vazhduar me implementimin e Ligjit për Kadastrin¹⁰⁹ duke nxjerrë një Udhëzim Administrativ në nivel të faturimeve për prodhimet dhe shërbimet e ofruara nga Agjensioni Kadastral i Kosovës. Gjithashtu ka përgatitur një UA për licencimin e kompanive të gjeodezisë.¹¹⁰ MTT ka arritur përparim substancial në implementimin e Ligjit për Transportin e Mallrave të Rrezikshme.¹¹¹ Sipas informatave që ka OSBE, MBPZHR ka kompletuar implementimin e dispozitave obligative që kërkon Ligji për Veterinari¹¹² dhe Ligji për Blegtorinë e Kosovës¹¹³

¹⁰² Ligji i Kuvendit të Kosovës nr. 2003/17, i shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2004/3 më 9 shkurt 2004. Ligji mbi Prokurimin Publik është në proces të ndryshimit; shih http://www.assembly-kosova.org/common/docs/ligjet/matrix_al.pdf.

¹⁰³ Shih <http://www.ks-gov.net/prokurimi/>.

¹⁰⁴ Ligji i Kuvendit të Kosovës nr. 2004/22, i shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2004/38 më 14 tetor 2004.

¹⁰⁵ Ligji i Kuvendit të Kosovës nr. 2003/24, i shpallur me Rregulloren e UNMIK-ut nr. 2004/26 më 28 korrik 2004.

¹⁰⁶ Kjo UA duhet të zbatohet plotësisht ligjin për sportin. Megjithatë, sipas zyrës ligjore të MKRS-së, kjo çështje do të duhet të rregullohet me një ligj të posaçëm për shkak të implikimeve të saj të mundshme në lidhje me Buxhetin e Konsoliduar të Kosovës.

¹⁰⁷ Ligji Nr. 2003/16 i Kuvendit të Kosovës, i miratuar me rregullorën e UNMIK-ut 2004/53 më 9 dhjetor 2004.

¹⁰⁸ Sipas informatës nga Drejtori i Departamentit për Regjistrimin e popullsisë të ESK dhe Zyrës Ligjore të MSHP, ligji është në procesin e amendamentimit.

¹⁰⁹ Ligji Nr. 2003/25 i Kuvendit të Kosovës i miratuar me Rregullorën e UNMIK-ut 2004/4 më 18 shkurt 2004.

¹¹⁰ Sipas informatës nga Kryesuesi i Zyrës Ligjore të MSHP, Ligji për Kadastrin është në proces të amendamentimit në Kuvendin e Kosovës..

¹¹¹ Ligji 2004/6, i miratuar me Rregullorën e UNMIK-ut 2004/17 më 5 qershor 2004. Në procesin e implementimit të ligjit, MTT ka lëshuar UA Nr. 2005/7 për Kriteret dhe Procedurat e Lëshimit, Pezullimit dhe Revokimit të Liçencës për transportin e mallrave të rrezikshëm: UA Nr. 2006/5 mbi Çertifikimin e automjeteve dhe Mënyrën e transportit të Mallrave të rrezikshme në Komunikacionin Rrugor; dhe UA Nr. 2006/11 që amendamendon UA Nr. 2005/3 për Trajnimin dhe dhënien e provimit për trajnues të mallrave të rrezikshme.

¹¹² Ligji Nr. 2004/21 i Kuvendit të Kosovës, i miratuar me rregullorën e UNMIK-ut 2004/28 më 30 korrik 2004. Përveç 13 UA të lëshuara në vitin 2005, MBPZHR ka lëshuar edhe dy UA në vitin 2006: UA Nr. 26/2005 mbi Masat për Monitorimin e materieve të caktuara dhe mbetjeve të tyre në

përmes lëshimit të udhëzimeve të tjera administrative. Përkundër vlerësimit në raportin e fundit që MBPZHR ka plotësuar shumicën e obligimeve për implementimin e Ligjit për Materialin Fidanor¹¹⁴, nuk është shënuar ndonjë përparim në aspektet tjera që nga atëherë.¹¹⁵

OSBE-ja ka vërejtur që në disa rastet ka pasur ngecje serioze në implementimin e ligjit. Për shembull nuk ka ndonjë përparim të dukshëm në implementimin e Ligjit për Mbrojtjen e Ajrit nga Ndotja.¹¹⁶ Njësoj qëndron puna edhe me Ligjin për Konkurrencën¹¹⁷, implementimi i të cilit varet nga krijimi i Komisionit Kosovar për Konkurrencë (KKK) i cili akoma nuk është themeluar.¹¹⁸ Sipas këtij Ligji, KKK është i autorizuar që të krijojë, miratojë dhe publikojë aktet nënligjore për implementimin e ligjit. Veç kësaj, situata është e njëjtë edhe sa i përket implementimit të ligjit për patentim.¹¹⁹ Ligji parasheh krijimin e Zyrës për Patentim¹²⁰ si një agjension i pavarur në kuadër të Qeverisë të cilës iu besohen të gjitha funksionet e specifikuar në Ligj.¹²¹

Vazhdimi i implementimit të ligjeve të Kuvendit të Kosovës për vitin 2002-2003

Ligjet e miratuara të Kuvendit të Kosovës për vitin 2002 dhe 2003 janë vlerësuar në mënyrë të detajuar në raportin e parë të OSBE-së.¹²² Në raportin e dytë mbi zbatimin e ligjit,¹²³ është kryer një monitorim për të pasqyruar përparimin e arritur gjatë vitit 2005 lidhur me përmbushjen e obligimeve të mbetura. Gjatë vitit 2006, janë shënuar

-
- kafshët e gjalla dhe në produktet me prejardhje shtazore, që implementon Nenin 28 të Ligjit; dhe UA Nr. 01/2006 për përcaktimin e thertoreve, fabrikave për përpunimin e mishit dhe inspektimin e tyre, duhe implementuar Nenin 42.1 dhe 42.2.
- ¹¹³ Ligji i Kuvendit të Kosovës Nr. 2004/33, i miratuar me Rregulloren e UNMIK-ut 2004/39 më 14 tetor 2004. MBPZHR ka arritur përparim në procesin e implementimit përmes lëshimit të tri UA: UA 28/2005 mbi Ushqimet e përbëra për kafshë; UA Nr. 02/2006 për Lëndët e para për ushqimet e përbëra për kafshë (të dyjat implementojnë Nenin 12.1 dhe 12.2); dhe UA Nr. 07/2006 për Themelimin e Komisionit të Përhershëm për Mbarështimin e kafshëve, duke implementuar Nenin 9
- ¹¹⁴ Ligji Nr. 2004/13 i Kuvendit të Kosovës, i miratuar me Rregulloren 2004/16 më 28 maj 2004.
- ¹¹⁵ Shiko Raportin e II të OSBE-së për Implementimin e Ligjeve të Kuvendit të Kosovës, Periudha e Vlerësimit: Ligjet e miratuara në vitin 2004, dhjetor 2005, faqe 17.
- ¹¹⁶ Ligji Nr. 2004/30 i Kuvendit të Kosovës, i miratuar me Rregulloren e UNMIK-ut 2004/48 më 25 nëntor 2004. Sipas informacionit të dhënë nga MASHT, janë hartuar katër UA në nivel ministrior. Por Neni 29 i Ligjit qartë definon veprimet që duhet të ndërmerren nga Qeveria dhe Ministria. Parasheh që pas hyrjes në fuqi të këtij Ligji, Qeveria e Kosovës do të jetë përgjegjëse për miratimin e Rregullave dhe Standardeve me qëllim të implementimit të Nenit 3, 4, 5, 6, 7, 10, 13, 14 dhe 16. Gjithashtu Neni 29.2 parasheh që: posa të ketë hyrë Ligji në fuqi, ministritë përkatëse do të jenë përgjegjëse për lëshimin në fuqi të Rregullave dhe Standardeve, me qëllim të implementimit të Neneve 5, 7, 9, 12, 13, 15, dhe 16.
- ¹¹⁷ Ligji Nr. 2004/36 i Kuvendit të Kosovës i miratuar me Rregulloren e UNMIK-ut 2002/44 më 29 tetor 2004.
- ¹¹⁸ Sipas informatave nga MTI më 19 tetor, Qeveria ka themeluar një panel të rekrutimit për të intervistuar kandidatët të cilët to të nominohen si anëtarë të KKK.
- ¹¹⁹ Ligji Nr. 2004/49 i Kuvendit të Kosovës, i miratuar nga Rregullorja e UNMIK-ut 2004/56 më 21 Dhjetor 2004.
- ¹²⁰ Neni 13.1 i Ligjit.
- ¹²¹ MTI ka informuar OSBE-në që Ligji për Patentim është në proces të amendamentimit, dhe që Kuvendi i Kosovës ka miratuar në parim amendamentin. Pas miratimit të amendamentit të Ligjit, ligji do të implementohet duke përfshirë edhe krijimin e Zyrës për Patentim..
- ¹²² Shiko Raportin e OSBE-së për Implementimin e Ligjeve të Kuvendit të Kosovës nga Dega e Ekzekutivit të Institucioneve të Përkohshme të Vetqeverisjes, Periudha e vlerësimit: ligjet e miratuara në vitin 2002-2003, Janar 2005, faqet 8–20.
- ¹²³ Shiko Raportin II të OSBE-së për Implementimin e Ligjeve të Kuvendit të Kosovës, Periudha e vlerësimit: Ligjet e miratuara në vitin 2004, Dhjetor 2005, faqet 23–25.

zhvillime të tjera sa i përket implementimit të disa ligjeve, ndërkohë që implementimi i disa ligjeve tjera ka ngecur.

MBPZHR ka shënuar përparim në implementimin e Ligjit për Pylltarinë¹²⁴ me lëshimin e UA për Përzgjedhjen, Vulosjen dhe Shënjimin e Asortimentit të Drurit, Lejen për transportin e drurit dhe Koleksionin e Pyjeve, dhe UA për Autorizimin dhe Kompetencat e Inspeksioneve për Pyjet dhe procedurat e marrjes së vendimeve¹²⁵ MBPZHR ka lëshuar një UA për implementimin e Ligjit për Fertilizuesit Artificial.¹²⁶

Sa i përket Ligjit për Mbrojtjen e Mjedisit¹²⁷, është marrë një udhëzim administrativ për dhënien e licencave ekologjike.¹²⁸ Ndërsa sa i përket ligjit për planifikimin hapësinor, nga gjithsejtë 17 akte nën-ligjore të hartuara për implementim, MMPH ka miratuar 13,¹²⁹ ndërkohë që Plani Hapësinor i Kosovës nuk është miratuar akoma¹³⁰.

Për implementimin e Ligjit për Inspeksionin Sanitar të Kosovës¹³¹, MSH ka lëshuar një UA Nr. 07/2005 mbi Detyrat dhe Kompetencat e Inspeksionit Sanitar të Kosovës, dhe UA Nr. 08/2005 mbi Standardet Teknike që duhet të plotësohen nga Subjektet për Prodhimin e Ushqimit. Gjithashtu, MTT ka vazhduar me implementimin e Ligjit për Shërbimet Postare¹³² me dy UA shtesë: UA Nr. 2005/4 Përcaktimi i Shërbime Postare Universale, dhe UA Nr. 2005/8 mbi Licencimin e Operatorëve të Shërbimeve Postare.¹³³ MKRS ka arritur përparim në implementimin e Ligjit për Bibliotekat¹³⁴ përmes “Rregullores” mbi Bibliotekat Publike. Ligji për materialin arkivor dhe arkivat¹³⁵ është ndryshuar¹³⁶, kështu që nuk është implementuar fare.

¹²⁴ Ligji Nr. 2003/3 i Kuvendit të Kosovës I miratuar me Rregullorën e UNMIK-ut 2003/6 në mars të vitit 2003.

¹²⁵ Shiko UA Nr. 29/2005 dhe UA Nr. 03/2006.

¹²⁶ Ligji Nr. 2003/10 I Kuvendit të Kosovës, i miratuar me Rregullorën e UNMIK-ut 2003/22 më 23 qershor 2003. UA Nr. 04/2006 për Amendamentim dhe Ndryshim të UA Nr. 13/05 për Liçencimin e Subjekteve për Ripaketimin e fertilizuesve artificial.

¹²⁷ Ligji Nr. 2003/14 i Kuvendit të Kosovës, i miratuar me Rregullorën e UNMIK-ut 2003/30 më 10 Shtator 2003.

¹²⁸ Sipas informacionit të MASHT grupi punues është në proces të hartimit të Ligjit të ri për Mbrojtjen e Mjedisit.

¹²⁹ Matrica e përparimit të hartimit të akteve nënligjore për implementimin e Ligjit mund të shihen në : <http://www.ks-gov.net/mmph>, vizituar për herë të fundit më 18.10.2006.

¹³⁰ Informacioni i fundit i postuar në faqen zyrtare të internetit të MASHT është që më 11.07.2006, ka përfunduar periudha e debatit 60 ditor për hartimin e planit hapësinor dhe ky draft tani hyn në procedurat e miratimit nga Qeveria dhe Kuvendi i Kosovës. Obligimi në nenin 10.1 të Ligjit për Planifikimin Hapësinor për të adaptuar planet hapësinore për sipërfaqe të veçanta varet nga finalizimi i Planit Hapësinor të Kosovës.

¹³¹ Ligji Nr. 2003/22 i Kuvendit të Kosovës, i miratuar me Rregullorën e UNMIK-ut 2003/39 më 17 dhjetor 2003.

¹³² Ligji i Kuvendit të Kosovës Nr. 2003/18, miratuar me Rregullorën e UNMIK-ut 2003/27 më 17 dhjetor 2003.

¹³³ Shiko <http://www.mtpt.org/mtt>.

¹³⁴ Ligji i Kuvendit të Kosovës. Nr 2003/6, miratuar me Rregullorën e UNMIK-ut 2003/19 më 23 qershor 2003.

¹³⁵ Ligji i Kuvendit të Kosovës. Nr . 2003/7, miratuar me Rregullorën e UNMIK-ut 2003/20 më 23 qershor 2003.

¹³⁶ Ligji i Kuvendit të Kosovës. Nr 02/L-80 mbi Amendamentimet dhe Shtimet në Ligjin për Materialin Arkivor dhe Arkivat, miratuar me Rregullorën e UNMIK-ut 2006/40.

Obligimi i MASHT sipas Nenit 17.1 të Ligjit mbi Arsimin e Lartë¹³⁷ për të lëshuar një UA për metodologjinë e alokimit të fondeve për mësimdhënie dhe hulumtime për interesat publik nuk është përmbushur. Sipas MASHT, një projekt ligj i ri mbi financimin e arsimit të lartë dhe shkencës do të adresojë këtë çështje.¹³⁸

Në raportin e fundit, është shënuar UA për implementimin e dy dispozitave të Ligjit për Aktivitetet e Tregtisë së Jashtme¹³⁹, por që nga atëherë nuk është arritur ndonjë përparim. Ligji përmban 21 dispozita të cilat obligojnë Qeverinë e Kosovës që të përgatisë akte plotësuese. Njësoj i pa përfunduar qëndron edhe statusi i implementimit të Ligjit për Likuidimin dhe Riorganizimin e Personave ligjor në bankrotim.¹⁴⁰ Sipas asaj që di OSBE, deri më tani nuk është nxjerrë asnjë akt nënligjor për të implementuar Ligjin.

D. Vazhdim shënimi mbi qasjen në dokumentet zyrtare

Që nga publikimi i raportit të fundit të OSBE-së për implementimin¹⁴¹, është arritur përparim i dukshëm sa i përket procesit të implementimit të Ligjit për Qasje në Dokumentet Zyrtare,¹⁴² duke mos lënë anash edhe faktin që LQDZ është miratuar në vitin 2003. Përderisa implementimi – hartimi dhe miratimi i legjislacionit sekondar – ka shënuar përparim substancial, akoma mbetet vend për përmirësim sa i përket aplikimit të ligjit.

Më 14 prill 2006, Qeveria ka nxjerrë UA Nr. 2006/03 për Implementimin e Ligjit për Qasje në Dokumentet Zyrtare. Ky UA iu adresohet çështjeve fundamentale që kanë të bëjnë me qasjen në dokumentet zyrtare, si për shembull, krijimi i Komisionit Ndër-Institucional i cili është përgjegjës për vlerësimin e praktikave administrative në këtë lëmi specifike. UA parasheh krijimin e një zyre të arkivës për secilin institucion dhe përcaktimin e detyrave gjegjëse. UA gjithashtu i adresohet çështjes për klasifikimin uniform të dokumenteve të caktuara si dhe procedurave për kërkimin dhe pranimin për qasje në dokumentet zyrtare.

Përshkrimi i detyrave dhe përgjegjësi për Komisionin Ndër-Institucional janë dhënë në formë të një UA të Qeverisë dhe janë emëruar anëtarët e tij. Ministria e Shërbimeve Publike me UA Nr. 2006/03, ka hartuar planin kohor për veprimin që ka të bëjë me implementimin e LQDZ. MSHP gjithashtu ka nxjerrë dy shtojca të UA për të përcaktuar formularët që duhet plotësuar për kërkimin e dokumenteve.¹⁴³

MSHP ka botuar Doracakun për Qasje në Dokumentet Zyrtare me qëllim të rritjes së vetëdijes publike për të drejtat e dala nga Ligji dhe mënyrat sesi të realizohen ato.

¹³⁷ Ligji i Kuvendit të Kosovës. Nr. 2002/3, miratuar me Rregullorën e UNMIK-ut 2003/14 më 12 Maj 2003.

¹³⁸ Informata është dhënë më 19 tetor 2006 nga Zyra Ligjore e MASHT.

¹³⁹ Ligji i Kuvendit të Kosovës. Nr. 2002/6, miratuar me Rregullorën e UNMIK-ut 2003/15 më 12 maj 2003.

¹⁴⁰ Ligji i Kuvendit të Kosovës. Nr. 2003/4, i miratuar me Rregullorën e UNMIK-ut 2003/7 më 14 prill 2003.

¹⁴¹ Shiko Raportin II të OSBE-së për Implementimin e Ligjeve të Kuvendit të Kosovës, Periudha e Vlerësimit: Ligjet e miratuara në vitin 2004, Dhjetor 2005, f. 25.

¹⁴² Ligji i Kuvendit të Kosovës Nr. 2003/12, miratuar me Rregullorën e UNMIK-ut 2003/32 më 6 Nëntor 2003.

¹⁴³ UA Nr. 2006/01. UA dhe formularët mund të shihen në : <http://www.ks-gov.net/mshp>.

Doracaku iu drejtohet qytetarëve, gazetarëve dhe institucioneve për t'ju referuar dhe gjetur informacionin e përgjithshëm lidhur me qasjen në dokumentet zyrtare.¹⁴⁴ MSHP gjithashtu ka mbajtur trajnime për stafin e ndryshëm të institucioneve mbi njohuritë e përgjithshme të Ligjit për Qasje në Dokumentet Zyrtare që janë organizuar nga Instituti Kosovar për Administratën Publike.

Duke mos lënë anash përparimin e arritur nga MSHP sa i përket krijimit të kornizës ligjore për implementimin e LQDZ, aplikimi i akteve normative duhet të përmirësohet në mënyrë të vazhdueshme dhe në masë të madhe. Ligji është testuar disa herë nga anëtarët e OJQ-ve dhe gazetarëve dhe rezultatet nuk janë aq premtuese.¹⁴⁵ (Ndonëse, gjatë takimeve me përfaqësues të ministrive të ndryshme, shumica kanë deklaruar që kanë marrë kërkesa për qasje në dokumentet zyrtare, të cilave iu janë përgjigjur me kohë dhe sipas procedurave të parapara me LQDZ. Dhe në fund duhet theksuar që Qeveria nuk ka dhënë ndonjë raport vjetor për implementimin e ligjit siç është paraparë me nenin 16.2 të LQDZ-së.

Qasja në Dokumentet Zyrtare është qenësore për procesin e krijimit të një shërbimi civil transparent dhe duhet marrë parasysh përparimin e konsiderueshëm që është arritur. Por në zbatimin e ligjit ka mjaft hapësirë për përmirësim dhe duhet në këtë drejtim nevojitet përpjekje shtesë e të gjitha palëve të interesuara të përfshira.

PJESA III: REZULTATET DHE REKOMANDIMET

A. Vlerësim i përgjithshëm

Pjesa II e paraqitur më lartë përmban vlerësimet specifike të OSBE-së për implementimin e ligjeve të Kuvendit të Kosovës prej vitit 2005, si dhe vazhdimin e vlerësimeve nga raportet e mëhershme të OSBE-së. Pasi që është e pamundur që të përmbliken të gjitha informatat e detajuara në disa paragrafe, mund të thuhet që sa i përket implementimit të ligjeve të miratuara në vitin 2005, shumica e ministrive në Kosovë kanë arritur përparim të konsiderueshëm. Shumica e ministrive gjithashtu kanë përmirësuar shkallën e implementimit dhe menaxhimin e implementimit gjatë viteve. Për shembull, Ministria e Shëndetësisë dhe Ministria e Arsimit, Shkencës dhe Teknologjisë shërbejnë si shembull që ministrinë kanë përmirësuar përmbushjen e detyrimeve të tyre në implementimin e ligjeve për të cilat janë përgjegjëse.

Gjithsesi ka vend për përmirësime dhe kjo është elaboruar më lartë mjaft gjerësisht. Gjithashtu duhet të kemi parasysh ekzistimin e dallimeve në përgjegjësitë që kanë ministrinë e caktuara për hartimin e legjislacionit subsidiar apo themelimin e institucioneve apo organeve. Disa ministri siç është Ministria e Tregtisë dhe Industrisë ka pasur shumë ligje për të implementuar, ndërsa disa të tjera kanë pasur më pak detyrime për implementim.

¹⁴⁴ MSHP ka botuar 100,000 doracak që u janë shpërndarë gazetave, ministrive, Qeverisë, komunave dhe organizatave të ndryshme ndërkombtare.

¹⁴⁵ Në janar të vitit 2006 anëtarët e OJQ-së vendore Iniciativa Rinore për të Drejtat e Njeriut ka mbledh 300 kërkesa për qasje në dokumentet zyrtare për institucionet e ndryshme si pjesë e ushtrimit të tyre testues. Dhe rezultati ishte: 15 përgjigje të marra prej gjithsejt 300 kërkesave të dorëzuara.

Sa i përket përgjegjësive të ZKM, OSBE-ja ka vërejtur një ngecje të thelbësore në implementimin e detyrimeve të saj. Këto pamjaftueshmëri janë vërejtur për sa i përket ligjeve siç janë Ligji për Ndërmarrjet e Vogla dhe të Mesme dhe Ligji për Lojërat e Fatit. Ende ekziston një mungesë e dukshme e baraspeshës ndërmjet hartimit të legjislacionit primar dhe zbatimit të ligjeve duke hartuar legjislacionin subsidiar. Gjithashtu në aspektin e përgjegjësisë së posaçme të ZKM-së për koordinimin e procesit hartues siç kërkohet me Rregullat e Qeverisë, nevoja për përmirësim është e dukshme dhe urgjente. Për këtë arsye OSBE-ja rekomandon fuqimisht që ZKM-ja të përcaktojë një individ që të sigurohet që ligjet përkatëse të implementohen me kohë nga vet Qeveria.

Disa ligje kanë mbetur tërësisht pa u implementuar për disa vite. Në këtë kuptim, duhet theksuar që prioritetet përcaktohen nga ligjvënësi dhe jo nga ministria përkatëse apo Qeveria të cilat janë vetëm organe implementuese. Prandaj, mos implementimi nënkupton injorimin e vullnetit të ligjvënësit.

Në krahasim me dy raportet e para, OSBE me kënaqësi vëren që një numër i konsiderueshëm i institucioneve tani po i publikojnë udhëzimet e tyre administrative në internet. Kjo rritë qasjen në legjislacionin sekondar sidomos për komunitetin profesionist. Përpyekjet e institucioneve të veçanta që të publikojnë aktet e tyre normative në afat të mesëm kohor mbeten me rëndësi derisa Gazeta Zyrtare e IPVQ të Kosovës ta ketë zhvilluar një plan strategjik afat-gjatë për botimin e të gjitha akteve normative në formë të strukturuar dhe të qasshme, përfshirë këtu edhe aktet nga vitet e kaluara.

Pjesa tjetër e këtij raporti do t'i qaset aspekteve të ndryshme substanciale për sundimin e ligjit që janë të lidhura me legjislacionin primar dhe sekondar, dhe të cilat janë ngritur si çështje gjatë fazës së hulumtimit të këtij raporti. Tri kapitujt e parë iu adresohen çështjeve të marrëdhënieve mes llojeve të akteve normative, publikimit të tyre dhe kohën kur këto akte hyjnë në fuqi. Pas kësaj, është vlerësuar korniza e shkruar që udhëzon procesin e hartimit dhe janë elaboruar çështjet lidhur me stafin dhe trajnimin. Dhe në fund, diskutimi fokusohet në përgjegjësitë për mbikëqyrjen e legjislativit lidhur me implementimin e legjislacionit primar.

B. Hierarkia e normave

Nga pikëvështrimi i sundimit të ligjit është shumë e rëndësishme që të kuptohet hierarkia e normave dhe vendi i tyre në praktikën legjislative si dhe implementimi dhe aplikimi i ligjeve. Sidoqoftë, hierarkia e normave nuk është thjeshtë një çështje që ka të bëjë me gradimin logjik të përparësisë apo vartësisë. Hierarkia ka të bëjë me çështjet e përgjithshme të autoritetit legjitim dhe përmban imperativin që dispozita ligjore mund të nxirret vetëm nga organi i autorizuar brenda kufijve të aktit bazë dhe juridiksionit të vet legjislativ.

Nganjëherë, hierarkia e normave përshkruhet në kuptim të klasifikimit të “forcës ligjore” që akti normativ mund të krijojë. Forca ligjore ka të bëjë me faktin që një dispozitë është në vartësi të një dispozite tjetër (p.sh në një dispozitë me fuqi më të madhe ligjore) apo që rrjedh nga një dispozitë që ka forcë më të madhe ligjore. Në një situatë ku involvohen dispozita ligjore me fuqi të ndryshme ligjore, dispozita më e

dobët nuk mund të jetë në kundërshtim me dispozitën më të fortë, ndërsa dispozita më e fortë e mbikalon atë që është më e dobët.¹⁴⁶

Në sistemin e dispozitave ligjore kur një akt ka përparësi, të gjitha dispozitat ligjore duhet të dalin nga akti bazë, të jenë në përputhje me atë dhe mos të jenë në kundërshtim me atë. Kjo nënkupton që në praktikë, në situatën ku një dispozitë ligjore më e ultë në hierarki bie në kundërshtim me një dispozitë të rangut më të lartë, duhet të veprohet sipas aktit që i takon rangut më të lartë. Në anën tjetër, akti më i ultë mund të rregullojë vetëm një lëmi të aplikimit që është e mbuluar nga një akt më i lartë dhe posedon bazën ligjore në legjislacionin primar.

Përveç bazës së nevojshme ligjore, gjithashtu me interes të veçantë janë edhe dy aspekte të formës dhe përmbajtjes së autorizimit siç janë: kufizimi dhe definimi. Dega legjislative është e kufizuar deri në atë nivel që mund të delegojë kompetenca ligjvënëse sipas parimit të ndarjes së pushtetit siç parashihet në Kreun 2 të Kornizës Kushtetuese. Autorizimi shtesë do të reduktonte këtë parim deri në papërfillshmëri¹⁴⁷. Rregulla themelore në një shoqëri demokratike është që vendimet politike merren në parlament.

Por çfarë kategori të legjislacionit subsidiar ekzistojnë juridikisht në Kosovë?

Sipas Rregullores së UNMIK-ut 2001/19 mbi degën e ekzekutivit të IPVQ ekzistojnë dy kategori të akteve ligjore që rregullojnë aktivitetet e ministrive: vendimet dhe udhëzimet administrative.¹⁴⁸ Interesant, e njëjta normë është përdorur nga qeveria si bazë ligjore për të nxjerrë të ashtuquajturën rregullat e qeverisë të cilat mes tjerash parashohin një spektër të gjerë aktesh të cilat Qeveria mund t'i nxjerrë nëse vendos: duke filluar nga politikat dhe strategjitë deri tek përgjigjet dhe këndvështrimet, përfshirë këtu edhe udhëzimet dhe vendimet.¹⁴⁹ Praktika legjislative e Qeverisë paraqet nivel të lartë të kreativitetit.¹⁵⁰

Situata komplikohet më tutje me nxjerrjen e UA 2006/02¹⁵¹ nga Qeveria, baza ligjore e së cilës nuk është plotësisht e qartë.¹⁵² Neni 7 i kësaj UA krijon një tipologji dhe bënë ndarjen e akteve normative në ato që kanë efekte të jashtme dhe ato që mund të jenë të aplikueshme në mënyrë interne. Sidoqoftë, UA vetëm prek këtë çështje por nuk merr parasysh çështjet e rregulluara me legjislacionin primar. Mendimi për ekzistimin e akteve normative që kanë efekte të brendshme dhe të jashtme është shumë interesant, posaçërisht sa i përket hierarkisë së normave dhe së këndejmi duhet

¹⁴⁶ Në rast se ekzistojnë dy dispozita me forcë të njëjtë ligjore, ajo që është më e re e shfuqizon të vjetrën.

¹⁴⁷ Shiko Hasan dhe Chaush v. Bulgaria, [GC], Nr. 30985/96, § 84 ECtHR, 2000-XI: “Në çështjet që kanë të bëjnë me të drejtat themelore do të ishte në kundërshtim me sundimin e ligjit, që një prej bazave themelore të parapara me Kushtetutë, që për një diskresion ligjor të qeverisë të shprehet përmes termeve të një kompetence të liruar.”

¹⁴⁸ Shiko Seksioni 1.3 (d) Rregullorja e UNMIK-ut 2001/19.

¹⁴⁹ Rregullorja e Qeverisë 1/2005 mbi Rregullat e Punës së Qeverisë të nënshkruar më 18 korrik 2005.

¹⁵⁰ Për format e ndryshme të përdorimit të akteve sekondare shiko Raportin II të OSBE_së për Implementimin e Ligjeve të Kuvendit të Kosovës, Periudha e Vlerësimit: Ligjet e miratuara në vitin 2004, dhjetor 2005, f. 27.

¹⁵¹ UA 2006/02 mbi Procedurat e Hartimit, Shqyrtimit dhe Miratimit të projektligjeve, e nënshkruar më 16 mars 2006.

¹⁵² Neni 9.3.2 Rregullorja e UNMIK-ut 2001/9 nuk parasheh autorizimin për hartimin e UA. Dhe ky UA nuk mund të bazohet në ndonjë legjislacion sekondar, të ashtuquajturat e Rregullat e Qeverisë të vitit 2005.

të shqyrtohet dhe të ndërtohet edhe më tej.¹⁵³ Kështu siç është UA 2006/02 është i pamjaftueshëm dhe për mendimin e OSBE-së nuk është funksional.

Çështja e hierarkisë së normave është çështje e natyrës kushtetuese dhe masat qartësuese janë urgjentisht të nevojshme. Këto duhet të përfshijnë një lloj tipologjie që ofron një definim të gjerë të mekanizmave të ndryshëm që ofrohen për hartimin e legjislacionit. Për shembull, kjo mund të bëhet përmes inkorporimit të llojeve të qarta dhe definicioneve të akteve normative në një amandament apo me një version të ri të ligjit që rregullon degën e ekzekutivit por kjo mund të përfshihet edhe në kornizën kushtetuese. Një spektër enumerativ i mekanizmave të tillë do të qartësonin më tej këtë lëmi prandaj edhe rekomandohet një gjë e tillë.

C. Publikimi i ligjit të zbatueshëm

Injorimi i ligjit nuk është arsye për mosrespektimin e ligjit. Ky është një prej parimeve themelore të sundimit të ligjit që rezulton nga fakti se ligji është detyrues për secilin duke përfshirë edhe ata që nuk kanë njohuri për të. Si plotësim i këtij nocioni është detyrimi i autoriteteve legjislative për të ofruar informata për aktet e tyre normative të gjithë palëve të prekura.

Mundësia e qasjes si parakusht për sundimin e ligjit, gjithashtu është thënë qartë nga Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut, e cila vuri në pah që “sundimi i ligjit, njëri prej parimeve thelbësore të shoqërisë demokratike është e qenësishme në të gjitha nenet e konventës”.¹⁵⁴ Parimi i ligjshmërisë, që është thelbi i parimit të sundimit të ligjit“ supozon që dispozitat e aplikueshme të ligjit vendor të jenë mjaft të qasshme, të sakta dhe të parashikueshme.”¹⁵⁵ Prandaj, është shumë e qartë që publikimi i normave përkatëse është njëri prej parakushteve kyçe për të kërkuar pajtueshmërinë e tyre.¹⁵⁶

1. Ligji i zbatueshëm

Nga pikëpamja e sundimit të ligjit, domosdoshmëri kyçe është që të publikohet vetëm versioni autentik i ligjit, në mënyrë që të jetë e qartë për gjithsecilin, se cili ligj duhet të aplikohet. Por, çfarë do të thotë versioni autentik i ligjit?

Në Kosovë, çdo ligj që nxirret nga Kuvendi duhet të shpallet nga PSSP-ja në mënyrë që të hyjë në fuqi.¹⁵⁷ Shpallja, pra do të thotë hyrja e ligjit në fuqi. Akti i shpalljes e lejon PSSP-në të bëjë kontrollimin përfundimtar të përputhshmërisë së ligjit përkatës me Rezolutën 1244 të Këshillit të Sigurimit të KB-ve, Kornizën Kushtetuese dhe standardet ndërkombëtare. Kjo rregullisht rezulton rregullta me ndryshime të vetë ligjit, që paraqiten me rastin e shpalljes së Rregullores së UNMIK-ut.¹⁵⁸ Pa shpalljen e

¹⁵³ Në ligjin e zbatueshëm shumica e Udhëzimeve Administrative janë lëshuar nga akterët e autorizuar të degës së ekzekutivit për të rregulluar një sërë marrëdhëniesh. Dysohet nëse të gjitha ato udhëzime si tërësi kan synuar të ketë efekt të jashtëm- mundësia për të shërbyer si bazë për ankesë ligjore- meqë disa prej tyre ngërthejnë në vete procedura të brendshme administrative.

¹⁵⁴ Hasan-i dhe Chaush-i kundër Bullgarisë [GC], Nr. 30985/96, § 87 ECtHR, 2000-XI.

¹⁵⁵ Beyeler-i kundruall Italisë, Nr. 33202/96, § 109 ECtHR, 2000-I.

¹⁵⁶ Për më shumë analiza të hollësishme dhe krahasuese mbi çështjen e publikimit të ligjeve, shih Misioni i OSBE-së në Kosovë, Raportet Tematike mbi çështjet e sundimit të ligjit, zbatimin e ligjit në Gazetën Zyrtare, qershor 2006.

¹⁵⁷ Seksionet 9.1.44 dhe 9.1.45, Rregullorja e UNMIK-ut 2001/9 mbi Kornizën Kushtetuese për Vetëqeverisjen e Përkohshme në Kosovë, 15 maj, 2001.

¹⁵⁸ Këto ndryshime rradhiten nga zëvendësimi i formulimit individual (p.sh. Rregullorja e UNMIK-ut 2004/56; 2005/34), fshirja e paragrafit të seksionit (p.sh. Rregullorja e UNMIK-ut 2004/32;

tyre, asnjë legjislacion parësor nuk mund të shndërrohet në ligj të aplikueshëm. Si rrjedhim, versioni origjinal i ligjit parësor në Kosovë përbëhet prej: 1. Rregulloreve të UNMIK-ut dhe 2. Ligjeve të miratuara nga Kuvendi i Kosovës, të shpallura me ndryshimet e bëra me aktin e shpalljes.

Në frymën e kësaj, nuk është e dobishme nëse Kuvendi i Kosovës i publikon ligjet e Kuvendit në faqen e tij të internetit¹⁵⁹ pa përfshirjen e ndryshimeve të bëra në aktin e shpalljes. Madje, nuk është instaluar si duhet lidhja për aktin e shpalljes në ueb faqe. Kjo është arsye e vërtetë për shqetësim, pasi që shumë institucione publike shkarkojnë, shtypin dhe më pas e përdorin ligjin parësor nga faqja e internetit të Kuvendit të Kosovës dhe së këndejmi jo versionin origjinal të ligjit në baza të rregullta.

2. Publikimi

Në Kosovë, kompetencat ndahen ndërmjet UNMIK-ut dhe IPVQ, meqenëse që të dyja këto nxjerrin akte normative. UNMIK-u ka detyrim që t'i publikoj rregulloret e veta, në mënyrë që të siguroj përhapjen e tyre të gjerë përmes njoftimeve publike dhe publikimeve.¹⁶⁰ Në mënyrë që ta përmbush këtë detyrim, UNMIK-u miratoi Urdhëresën Administrative që themelon Gazetën Zyrtare të UNMIK-ut¹⁶¹ (GZ e UNMIK-ut) dhe publikon aktet ligjore të UNMIK-ut.

Përveç shpalljes së Rregulloreve të UNMIK-ut, në versionin elektronik¹⁶², UNMIK-u publikon edhe tekstin e ligjit përkatës të Kuvendit. Me këtë, GZ e UNMIK-ut është baza kryesore e të dhënave, që përmban legjislacionin parësor të aplikueshëm që është miratuar pas vitit 1999. Publikimi i veçantë i ligjit dhe akti shpalljes ka qenë mjaft zgjidhje e pavend, meqë lejon më shumë hapësirë për dyshim mbi ligjin e aplikueshëm në Kosovë se sa është e nevojshme. Megjithatë, aty së paku publikohen dy dokumentet në të njëjtin vend.

a. Gazeta Zyrtare e IPVQ të Kosovës

Për të iu drejtuar çështjes së publikimit të njësisshëm dhe të rregullt të dokumenteve zyrtare të IPVQ, është miratuar dhe shpallur ligji mbi Gazetën Zyrtare¹⁶³ dhe në prill të vitit 2006, qeveria themeloi Zyrën për Menaxhimin dhe Administrimin e Gazetës Zyrtare të IPVQ (ZMAGZ).

Me Rregullores e UNMIK-ut mbi shpalljen ligjit, PSSP-ja theksoi qartë që duhet të publikohet “teksti final zyrtar i ligjeve të miratuara nga Kuvendi i Kosovës si të shpallura nga Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm”. OSBE-ja beson që

2004/28) deri te paraqitja e tërësishme e paragrafëve dhe seksioneve të reja (p.sh. Rregullorja e UNMIK-ut 2004/44; 2004/30; 2004/26). Për më tepër, ndonjëherë madje rinumërimi rradhitet siaps aktit të shpalljes, kështuqë vënia e numrave në ligj nuk pasqyron numrin aktual të paragrafit në fuqi (p.sh. Rregullorja e UNMIK-ut 2004/18).

¹⁵⁹ <http://www.assembly-kosova.org/>

¹⁶⁰ Neni 5.2 i Rregullores së UNMIK-ut 1999/1, siç është amendamentuar sipas Rregulloreve 1999/25 dhe 2000/54.

¹⁶¹ Urdhëresa Administrative 000/16 për zbatimin e Rregullores së UNMIK-ut 1999/1, e amendamentuar sipas Rregulloreve 1999/25 dhe 2000/54, mbi Autoritetin e Administratës së Përkohshme në Kosovë.

¹⁶² <http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/index.htm>.

¹⁶³ Rregullorja e UNMIK-ut 2005/25 për Ligjin mbi Gazetën Zyrtare (Ligji nr. 2004/47).

kjo lë pak hapësirë për interpretimin e përmbajtjes që duhet publikuar në Gazetë. Ndryshimet nga akti i shpalljes duhet të përfshihen para se të bëhet publikimi i aktit.

Më 1 qershor 2006, ZMAGZ-u publikoi botimin e parë të Gazetës Zyrtare të IPVQ të Kosovës në pesë gjuhë, në version të shtypur dhe që nga atëherë çdo muaj publikohet nga një botim. Fillimisht, ZMAGZ-u iu shmang çështjes së përfshirjes së ndryshimeve të aktit të shpalljes, duke i publikuar vetëm ligjet, të cilat janë shpallur pa ndryshime. Megjithatë, OSBE-ja mësoi që kryesuesi i ZMAGZ-it kohëve të fundit ka fituar të drejtën dhe ka marrë përsipër detyrimin për ndryshimin e ligjeve ashtu siç kërkohet për t'u publikuar.¹⁶⁴ Është përgjegjësi e zyrës që të publikohet vetëm versioni autentik i akteve përkatëse normative.

Ngushtësisht e lidhur me versionin autentik është gjithashtu data e hyrjes në fuqi, e cila vendoset në aktin e shpalljes. Nëse nuk ka ndonjë dispozitë tjetër, atëherë data e aktit të shpalljes është data e hyrjes së Ligjit në fuqi. Gazeta zyrtare e IPVQ-ve e Kosovës deri më tani si rrjedhim e ka injoruar datën e shpalljes dhe ka shtypur datën kur ligji ka kaluar në Kuvendin e Kosovës. Kjo, jo vetëm që është gabim, por edhe shkakton hutë. ZMAGZ-ut i nevojitet që ta ndryshojë këtë praktikë dhe t'i përcjellë dispozitat relevante të aplikueshme.

Gazeta Zyrtare e IPVQ e Kosovës nuk është themeluar vetëm të publikoj legjislacionin parësor. Sipas nenit 2 të ligjit mbi Gazetën Zyrtare, parashihet gjithashtu që edhe dokumentet në vijim të publikohen: teksti final zyrtar i ligjeve të miratuara nga Kuvendi i Kosovës, si të shpallura nga PSSP-ja; rezolutat e miratuara nga Kuvendi i Kosovës; legjislacioni dytësor dhe legjislacioni tjetër i nxjerrë nga qeveria dhe ministritë; dhe marrëveshjet me karakter ndërkombëtar. Sipas informacioneve në dispozicion të OSBE-së, vetëm disa ministri ia kanë ofruar kopjet e tyre të Udhëzimeve Administrative ZMAGZ-it për publikim në Gazetën Zyrtare. Megjithatë, në vëllimin e pestë të Gazetës, janë publikuar dy Udhëzime Administrative nga MASHT-i.

Problemi më i madh lidhur me Gazetën Zyrtare të IPVQ të Kosovës është mungesa e planifikimit strategjik afatgjatë siç kërkohet me nenin 5.3 (a) të Ligjit. Duket se ZMAGZ-i është duke i publikuar në mënyrë mjaft arbitrare aktet normative çdo muaj, duke mos e ndjekur sistemin koherent. Si do të publikohen pjesa dërrmuese e akteve normative tanimë të miratuara, në mënyrë konsistente, që njerëzit profesional t'i referohen akteve origjinale? Si do të publikohen aktet e ardhshme në mënyrë sistematike?

OSBE-ja është e shqetësuar për mungesën e dukshme të strategjisë. Obligimi për publikimin e akteve normative nuk përmbushet vetëm kur aktet thjeshtë vihen në letër, madje edhe me datë të gabuar të hyrjes në fuqi. Gazeta zyrtare duhet të jetë burimi më i besueshëm i ligjit të aplikueshëm. Duhet të jetë një mjet i qëndrueshëm dhe sistematik.

¹⁶⁴ Ky informacion është dhënë nga kryesuesi i zyrës së shërbimeve për mbështetje ligjore në kuadër të zyrës së kryeministrit. Më parë ishte e diskutueshme që pronësia e dokumentit (Kuvendi ose Ministria) do ta ndalonte ZMAGZ-in që t'i përfshij ndryshimet.

b. Ueb faqja zyrtare

Ligji mbi Gazetën Zyrtare në nenin 2.3 parasheh detyrimin për publikimin e të gjitha akteve normative në versionin elektronik, një muaj pas publikimit në kopje të shtypur. ZMAGZ-i ka krijuar ueb faqen që përbëhet nga kopja e plotë e versionit të shtypur të Gazetës Zyrtare në pesë gjuhë, si dokument në PDF në ueb faqe.¹⁶⁵ Mund të argumentohet që IPVQ-të, me këtë formalisht i përmbushin detyrimet e përcaktuara me ligj.

Megjithatë, mungesa e një strategjie koherente për publikimin e të gjitha akteve normative, në atë mënyrë që e bënë tekstin e ligjit më të qasshëm është edhe më e dukshme në versionin elektronik. Si mundet ndonjëri të jetë në gjendje të gjejë një ligj përkatës, nëse vëllimet e ndryshme të Gazetës Zyrtare përmbajnë një sërë ligjesh të publikuara në mënyrë arbitrare nga vitet e ndryshme? Ky problem, sipas të gjitha gjasave mund të zgjidhet vetëm me një index gjithëpërfshirës, duke i mbuluar të gjitha vitet, i cili duhet të përditësohen rregullisht. Veç kësaj, një mjet kërkues i përshtatshëm që do të mundësonte gjetjen e ligjeve veçanta sipas emrit ose sipas numrit, do të ishte një përparësi me rëndësi të veçantë për stafin profesional që punon në fushën ligjore, veçanërisht nga pikëpamja e qasjes në legjislacionin subsidiar, që është shpeshherë mjaft i vështirë për ta gjetur, ndonëse zyrtarisht është i aplikueshëm.

Në këtë kuptim, ZMAGZ mund të kërkojë këshillë nga disa ministri, një numër i konsiderueshëm i të cilave tanimë publikojnë udhëzimet e tyre administrative në ueb faqet përkatëse të tyre. Megjithatë, edhe pse të gjitha ministrinë tanimë kanë krijuar një prani të përgjithshme në internet, cilësia e ueb faqeve të tyre është mjaft e ndryshme. Disa prej tyre sigurojnë një qasje të lehtë në të tri gjuhët për të gjitha informacionet e nevojshme, si dhe në legjislacionin dytësor, i cili përndryshe është mjaft vështirë për t'u gjetur.¹⁶⁶ Shumë ueb faqe, megjithatë përmbajnë shumë pak informacione ose asnjë informacion dhe nuk ofrojnë kopje të udhëzimeve administrative, disa publikojnë vetëm versione në gjuhën shqipe.¹⁶⁷

Nuk është e qartë se pse ka aq shumë dallime ndërmjet ministrive, pasi që, me sa duket nuk ka ekspertë të mjaftueshëm në shërbimin civil të Kosovës për krijimin dhe mirëmbajtjen e ueb faqeve. Rekomandohet një bashkëpunim më i mirë ndërmjet ministrive të ndryshme dhe kjo mund të arrihet me nismën e qeverisë, duke përfshirë gjithashtu Gazetën Zyrtare të IPVQ të Kosovës.

D. Shënim mbi *vacatio legis*

Gjendja e shënuar më lartë në pjesën e publikimit, pasqyron një problem që ekziston kryesisht në Kosovë - mungesën e *vacatio legis* në aktet e publikuara ligjore. Parimi i *vacatio legis* kërkon që të ketë një vonesë të caktuar ndërmjet miratimit të ligjit dhe hyrjes së tij në fuqi. Kjo vonesë ua jep rastin publikut dhe institucioneve që e zbatojnë ligjin të marrin kopje të ligjit dhe të përshtaten si dhe të përgatiten për një situatë të re ligjore. Sot në Kosovë, as Kuvendi i Kosovës e as UNMIK-u nuk kërkojnë *vacatio legis* kur aktet ligjore miratohen ose shpallen.

¹⁶⁵ Shih: <http://www.ks-gov.net/gazetazyrtare>.

¹⁶⁶ MEM, MSHP, MTK dhe MBPZHR. Këto mund të përdoren si shembuj për Gazetën Zyrtare.

¹⁶⁷ Madje një ueb faqe kërkon regjistrim, e cila duket mjaft e pakuptimtë pasi që qasja duhet të jetë sa e lehtë që të jetë e mundur për gjithësecilin. Të tjerat përmbajnë një sërë udhëzimesh administrative në gjuhë të ndryshme.

Situata aktuale ka filluar në vitin 1999, me miratimin e Rregullores së parë të UNMIK-ut, 1999/1.¹⁶⁸ Në këtë Rregullore thuhet, që rregulloret e UNMIK-ut do të miratohen dhe nënshkruhen nga Përfaqësuesi Special i Sekretarit të Përgjithshëm dhe ato hyjnë në fuqi në datën e përcaktuar aty.¹⁶⁹ Kjo rregullore nuk paraqet kërkesë të veçantë për publikim. Më vonë, në vitin 2000, u shpall Urdhëresa Administrative 2000/16¹⁷⁰, që themeloi Gazetën Zyrtare të UNMIK-ut. Gjithashtu edhe ky akt ligjor nuk ka kërkuar publikimin para hyrjes në fuqi. Neni 4.1 në mënyrë të qartë ka përcaktuar që “vlefshmëria e Rregulloreve të UNMIK-ut, Urdhëresave Administrative ose informacioneve apo dokumenteve zyrtare të UNMIK-ut nuk ndikohet nga përfshirja ose heqja e tyre nga Gazeta Zyrtare.”

Ligji i tanishëm mbi Gazetën Zyrtare të IPVQ të Kosovës kërkon që të publikohen akte të caktuara ligjore dhe definojnë përgjegjësitë për një publikim të tillë. Përsëri, ky ligj nuk e përcakton publikimin e akteve ligjore si parakusht për hyrje në fuqi të tyre. Këtu, megjithatë, duhet të theksohet që, për sa i përket ligjeve të Kuvendit, PSSP-ja është i vetmi, i cili mund të diktoj, që ligji mund të hyj në fuqi pas publikimit, meqë PSSP-ja duhet t'i shpallë ligjet. Kjo çështje ende nuk mund të zgjidhet në mënyrë të pavarur nga IPVQ.

Njëra prej arsyeve për mungesën e *vacatio legis* në vitin 1999 do të mund të ishte gjendja emergjente dhe fakti që ka qenë fizikisht e vështirë për t'i publikuar dhe shpërndarë aktet ligjore. Megjithatë, situata emergjente ka kaluar tanimë një kohë të gjatë dhe ligjet e aplikueshme në Kosovë akoma nuk kërkojnë *vacatio legis*.

Kjo nuk është hera e parë që kjo çështje është ngritur për ta tërhequr vëmendjen e publikut. Për shembull, Asambleja Parlamentare e Këshillit të Evropës e njohu rëndësinë e këtij parimi dhe i ka rekomanduar UNMIK-ut të lejoj një *vacatio legis* të mirëfilltë pas shpalljes së të gjitha instrumenteve ligjore në Rezolutën 1417¹⁷¹. Institucioni i Ombudspersonit në Kosovë (IOK) gjithashtu e ka theksuar këtë çështje në disa raporte vjetore. Në vitin 2006, IOK përsëri ka theksuar që dështimi i ligjeve për të siguruar *vacatio legis* e ngadalëson zbatimin e ligjeve të reja meqë nuk mund të bëhen përgatitjet e duhura paraprakisht: “[...] Efektet e kësaj mund të shihen në shumicën e ligjeve ose rregulloreve të miratuara, të cilat zbatohen rregullisht me muaj ose vite pasi që të hyjnë në fuqi.”¹⁷²

OSBE-ja rekomandon që Kosova të shtyhet përpara me standardet e Bashkësisë Evropiane për sa i përket parimit të *vacatio legis*. Kjo çështje mund të zgjidhet vetëm përmes përcaktimit të këtij parimi me ligj. Dorëzimi i Gazetës Zyrtare të UNMIK-ut në pronësi vendore këtë vit dhe bashkimi i këtyre dy gazetave do të ishte koha e duhur për adresimin e kësaj gjendjeje njëherë e përgjithmonë.

¹⁶⁸ Mbi Autoritetin e Administratës së Përkohshme në Kosovë, si e amendamentuar, e shpallur më 25 qershor, 1999.

¹⁶⁹ Shih Seksioni 5.1.

¹⁷⁰ Zbatimi i Rregullores së UNMIK-ut 1999/1, siç është amendamentuar mbi Autoritetin e Administratës së Përkohshme në Kosovë.

¹⁷¹ Rezoluta 1417 e Asamblesë Parlamentare e Këshillit të Evropës, Mbrojtja e të Drejtave të Njeriut në Kosovë, u miratua më 25 Janar, 2005.

¹⁷² Institucioni i Ombudspersonit në Kosovë, Raporti Vjetor i 6-të 2005–2006 (drejtuar Kuvendit të Kosovës), fq. 14

E. Kërkesat për hartim: procedurale, formale dhe përmbajtësore

Shumë prej kërkesave formale dhe përmbajtësore për hartimin e legjislacionit parësor dhe dytësor janë të përfshira në Rregulloren e punës së Qeverisë së Kosovës¹⁷³ nga viti 2005, dhe Udhëzimi Administrativ mbi Procedurat për hartimin, shqyrtimin dhe miratimin e draft akteve¹⁷⁴ nga viti 2006. Kohëve të fundit është themeluar një grup punues për ta përgatitur versionin e ndryshuar të Rregullores së Punës, por për këtë nevojitet akoma kohë për ta kryer.

Rregullorja e Punës e aplikueshme rregullon një performancë të caktuar të qeverisë, siç është procesi për hartimin dhe miratimin e akteve ligjore dhe forma që duhet ta marrin aktet e tilla. Këto rregulla, jo vetëm që vënë parametrat dhe kushtet në mënyrë që ta definojnë procesin e hartimit, por edhe vënë sistemin qendror për koordinimin e informacioneve të ndryshme për hartim. Sipas intervistave të kryera nga OSBE-ja, është e qartë se zyrtarët e ministrive janë shumë të vetëdijshëm për rregullat e qeverisë dhe si duket janë duke punuar për t'i bërë ato rregulla të brendshme.

Rregullat e vëna elaborojnë kërkesat *procedurale* për përgatitjen e dokumenteve, duke përfshirë këtu draft aktet ligjore. Për shembull, Rregullat saktësojnë llojet e dokumenteve të cilat qeveria mund t'i shqyrtoj dhe miratoj, si themelohen grupet punuese dhe procedura sipas së cilave duhet të përgatiten dokumentet. Këto rregulla e detyrojnë Zyrën për Shërbime të Ndihmës Juridike (ZSHNJ) në kuadër të ZKM-së me përgjegjësinë e koordinimit të procesit. Ato gjithashtu vendosin afate kohore të ashpra për të marrë parasysh dhe miratuar dokumentet. OSBE-ja nuk ka qenë në gjendje të përcaktoj përfundimisht se sa janë ndjekur afatet e tilla kohore.

Një nën-kapitull i veçantë i rregullave rregullon *formën dhe përmbajtjen* e projekt ligjeve dhe draft akteve tjera normative dhe nën-normative.¹⁷⁵ Këtu është paraqitur një listë e kriterëve teknike dhe përmbajtësore. Për shembull, drafti duhet të jetë në pajtim me standardet e aplikueshme ndërkombëtare dhe me kornizën e tanishme ligjore; duhet të jetë në përputhshmëri me dispozitat e detyrueshme të *acquis communautaire*¹⁷⁶; duhet t'u shmanget dispozitave të stër përgjithësuara, të paqarta dhe të dykuptimta; dhe duhet të jenë në dispozicion në tri gjuhë zyrtare. Rregullat kërkojnë, që kur drafti t'i prezantohet qeverisë, duhet t'i bashkëngjiten dëshmi dhe deklarata të caktuara për të siguruar që ato janë përgatitur në përputhje me rregullat e tilla përmbajtësore dhe procedurale.

Është interesant, që rregullat e kufizojnë përdorimin e modeleve të legjislacionit të huaj për (a) legjislacionin e vendit anëtarë të BE-së, ku parapëlqehet Gjermania, Austria ose Sllovenia, dhe (b) model legjislacionin me përdorim të gjerë të përpiluar nga organizata ndërkombëtare siç është Komisioni i KB-ve mbi Ligjin për Tregtinë Ndërkombëtare (KKBLTN). Kufizimi i legjislacionit model si i tillë është një mënyrë

¹⁷³ Rregullorja e Qeverisë 1/2005, 18 korrik, 2005.

¹⁷⁴ Udhëzimi Administrativ Qeveritar 02/2006, 16 mars, 2006.

¹⁷⁵ Po aty IV.2.

¹⁷⁶ Termi *acquis communautaire* përdoret për të iu referuar orgnit të përpithshëm të ligjit të Bashkësisë Evropiane të akumuluar deri më tani dhe i cili është i detyrueshëm për vendet anëtare të BE-së. Ndër të tjera ai përfshin legjisacioni parësor dhe dytësor, gjykimet e Gjykatës Evropiane të Drejtësisë dhe Gjykatën e shkallës së parë, vendimet e marruna nga organet e BE-së, si dhe veprimet e përbashkëta dhe qëndrimet e përbashkëta të miratuara nga Këshilli i Ministrave.

e veçantë për t'iu adresuar asaj, çfarë disa e kanë identifikuar si mungesë e harmonisë në ligjin e aplikueshëm në Kosovë që nga konflikti i vitit 1999. Që do të thotë se nga viti 1999, një sërë llojesh të ndryshme hartimesh legislative mund të shihen në rregulloret dhe urdhëresat administrative të UNMIK-ut si dhe në disa raste të legjislacionit të IPVQ. Aktet e tilla ligjore shpeshherë pasqyrojnë përvojën ligjore të hartuesve ndërkombëtarë. Përderisa ligjet modele të huaja janë mjete të dobishme për hartuesit, varësia në modelet e ndryshme gjatë disa viteve ka shkaktuar tendosje në qartësinë dhe pajtueshmërinë ligjore. Për t'iu drejtuar kësaj, rregullat kërkojnë që ekspertët dhe këshilltarët e jashtëm t'i dorëzojnë *autobiografitë* e tyre kryesuesit të ZSHNJ-së së bashku me deklaratën me shkrim, ku pajtohen për përmbajtje ndaj rregullave. Përderisa kjo është një qasje interesante, OSBE-ja vë në pikëpyetje masën deri në të cilën zbatohen kërkesat e tilla.

Në vitin 2006, nga qeveria është lëshuar udhëzimi i ri administrativ për të përkufizuar më tutje rregullat dhe procedurat për përgatitje, shqyrtim dhe miratim të draft akteve. Për shembull, ky udhëzim përcakton se kush ka të drejtë të inicioj draft aktet, cilat dokumente duhet t'i shoqërojnë këto draft akte, si duhet të funksionojnë grupet punuese, dhe si zyrat e caktuara siç është Agjencioni për Procesin e Integritimit Evropian (APIE)¹⁷⁷ do t'i përshtaten procedurës. Ky udhëzim, ndonëse i menduar mirë, duket se shton një barrë tjetër të ndërlikueshmërisë në radhën e rregullave qeveritare edhe ashtu të ndërlikuara.

Veç këtij udhëzimi të ri, ZSHNJ-ja tani për tani është duke e përgatitur një doracak për hartimin legjislativ me ndihmën e donatorëve të jashtëm siç është Agjencioni Evropian për Rindërtim (AER-i) dhe Programi për Zhvillim i Kombeve të Bashkuara (UNDP). Sipas drejtorit të ZSHNJ-së, ky doracak do të përbëhet prej dy pjesëve: pjesës së parë me më shumë përmbajtje konceptuale dhe pjesës së dytë, me mjaft përmbajtje teknike. Nga pikëpamja e OSBE-së, doracaku i tillë mund të shërbej si një mjet i dobishëm, përderisa përshtatet qartësisht në pasqyrën e përgjithshme të paraqitur përmes rregullave të qeverisë dhe udhëzimit administrativ dhe që nuk i ndërlikon çështjet më tutje. Një sugjerim do të ishte, përgatitja e doracakut si një sërë listash që do t'i bashkangjiteshin rregullave të qeverisë si pjesë shtesë.

OSBE-ja e inkurajon Qeverinë që t'i harmonizojë Rregullat e Qeverisë dhe Udhëzimin Administrativ të sipërpërmendur. Në fazën e tanishme, OSBE-ja është e shqetësuar se Udhëzimi Administrativ nuk shërben si plotësim i qartë i Rregullave të Procedurës. Në vende të caktuara ajo i përsërit Rregullat, në vende të tjera ajo i ndërlikon ose madje është në kundërshtim me Rregullat. Mund të ketë raste që Rregullat e Procedurës duhet të kuptohen e të zbatohen vetëm ndaj akteve që shqyrtohen nga Qeveria, ndërsa Udhëzimi Administrativ veçanërisht gjen zbatim në punën e ministrive. Por edhe nëse ndodh kështu, atëherë nuk është i artikuluar si duhet. Në përgjithësi, në shumicën e rasteve, është e vështirë të përcaktohet se çfarë vlere UA-ja u shton Rregullave.

Si shembull, neni 18 i Udhëzimit Administrativ definon përgjegjësitë e ZNSHJ-së në shqyrtimin e draft akteve për miratim nga Qeveria. Aty thuhet se ZNSHJ-ja bashkërendon dhe është përgjegjëse për shqyrtimin e të gjitha draft akteve që dega ekzekutive ia paraqet Kuvendit. Pastaj, aty renditen përgjegjësitë e tjera të ZNSHJ -së,

¹⁷⁷ Zyra e mëparshme për procesin e integritimit evropian.

siç është udhëzimi i iniciuesve të draft akteve përkitazi me standardet e hartimit, bashkërendimit dhe monitorimit të procesit, si dhe të cilësisë së legjislacionit.

Në të njëjtën kohë, Rregullat e Procedurës i definojnë edhe përgjegjësitë e ZNSHJ-së në procesin e miratimit, edhe pse të shprehura ndryshe. Për shembull, në nenin 26 thuhet se ZNSHJ-ja duhet të informohet për të gjithë aktivitetin ku përfshihet hartimi i akteve normative dhe nën-normative.¹⁷⁸ Në po të njëjtin nen parashihet roli i tij bashkërendues: “Kryesuesi i ZNSHJ-së ka autoritetin dhe përgjegjësinë për bashkërendimin e aktiviteteve të tilla të hartimit”. Neni 29 i jep një rol më autoritar ZNSHJ-së sesa UA-ja dhe aty thuhet se “para dorëzimit të një draft ligji ose akti ligjor në ZNSHJ, fillimisht propozuesi bën përpjekje të zellshme që të sigurohet se ai është në përputhje me kërkesat e [hartimit]”, dhe se ZNSHJ-ja “nuk do të pranojë dhe do t’ia kthejë propozuesit çfarëdo draft ligji ose akti ligjor që [...] ka mangësi evidente.”

Pa elaboruar mospërputhjet e tilla, nga ky shembull mund të nxirret si përfundim se Udhëzimi Administrativ duhet të jetë i harmonizuar më mirë me Rregullat e Procedurës.

Për më tepër, siç edhe qëndron, Rregullat e Procedurës nuk bëjnë dallime adekuate ndërmjet akteve normative dhe akteve nën-normative. Është e paqartë nëse këto rregulla aplikohen ndaj atyre draft akteve ku Qeveria duhet të marrë vendim (duke përfshirë draft ligjet dhe disa UA), ose nëse ato aplikohen edhe ndaj udhëzimeve administrative të nënshkruara nga ministrat e ngarkuar. Nga ana tjetër, gjersa është e qartë se Udhëzimi Administrativ nuk i rregullon qartë draft aktet e iniciuara *qoftë* nga ministritë ose Qeveria, çështja se si duhet të funksionojë kjo në relacion me Rregullat kërkon sqarim të mëtejshëm.

Pasi që aktualisht Rregullat e Procedurës janë duke u rishqyrtuar, OSBE-ja inkurajon grupin punues që të shfrytëzojë këtë rast që të shqyrtojë nga afër raportin ndërmjet Rregullave dhe Udhëzimit Administrativ. Pastaj ky grup do të duhet të vendos se a do t’i shkrijë këto dokumente, ose se a ka nevojë që UA-ja të ripunohet.

Grupi punues do të mund të merrte në konsideratë përfshirjen e dispozitave plotësuese lidhur me formën e udhëzimeve administrative. Derisa Rregullat e Procedurës vetëm i shtrojnë disa dispozita themelore mbi kriteret teknike për aktet ligjore, ato nuk ofrojnë udhëzime të hollësishme. Për shembull, është vënë në dukje se emërtimi dhe numërimi i udhëzimeve administrative ndryshon nga ministria në ministri. Në disa prej tyre përfshihet akronimi i ministrisë në titull, ndërsa në të tjerat hiqet kjo informatë. Kjo mund të krijojë huti në rastet kur në një dokument duhet të citohen akte ligjore nga ministritë e ndryshme. Fakti se edhe i gjithë legjislacioni sekondar duhet të publikohet në Gazetën Zyrtare të IPVQ-ve të Kosovës do të mund të shfrytëzohej për të futur në përdorim emërtimin dhe numërimin e njëtrajtshtëm që do të zbatohet ndaj çdo ministrie dhe ndaj Qeverisë.

¹⁷⁸ Në Nenin (1) thuhet: “Çdokush i përfshirë në hartimin e [...] një draft ligji ose një akti tjetër ligjor normativ ose nën-normativ duhet që rregullisht (së paku dy herë në muaj) t’ia paraqesë Kryesuesit të ZPSHL-së në formë të njoftimit me shkrim përshkrimin e plotë të të gjithë aktivitetit të tillë ...”.

F. Personeli, trajnimi dhe mbështetja ndërkombëtare

Në të dy raportet e mëparshme, nga disa zyrtarë ministrorë është vënë në dukje si brengë mungesa e personelit të mjaftueshëm. Në vitin 2006, në mënyrë disi befasuese, ka pasur dukshëm më pak ankesa sa i përket plotësimit me personel të Zyrave Ligjore.¹⁷⁹ Me përjashtim të një ose dy rasteve, të intervistuarit në përgjithësi dukeshin të kënaqur me numrin e personelit dhe përgatitjen e tyre profesionale. Ky ndryshim i përgjithshëm në perceptim, varësisht nga ministria, ose mund të pasqyrojë rritjen e kapacitetit të personelit, një numër më i madh i personelit (qarkullim më i vogël), menaxhim më i mirë në kuadër të zyrave ligjore ose të ministrive ose një kombinim i këtyre faktorëve. Ndërsa disa kryesues të zyrave ligjore e kanë njohur dhe pranuar faktin se ka një mbështetje më të mirë nga zyrat dhe divizionet e tjera në kuadër të ministrive të tyre gjegjëse, disa kryesues të tjerë kanë vënë në dukje se zyrtarët e tyre ligjorë thjesht po përmirësohen me anë të përvojës.

Niveli i plotësimit me personel duhet të jetë në vëmendjen e posaçme të APIE-së dhe të Ministrisë së Drejtësisë në një të ardhme shumë të afërt. Në rastin e APIE-së, me hyrjen e Kosovës në procesin integruar evropian, do të ketë nevojë për ekspertë shumë të kualifikuar në fushën e së drejtës dhe të përafrimit të legjislacionit me atë të BE-së. Mund të ndodhë që shumica e këtyre ekspertëve të sponsorohen nga komuniteti ndërkombëtar i donatorëve. Ndërsa, sa i përket Ministrisë së Drejtësisë, ka të ngjarë që kjo ministri të marrë më shumë përgjegjësi në hartimin e rregullave sapo të hyjnë në fuqi rregullat e reja të qeverisë me të cilat do të bëhet bartja e kompetencave të caktuara nga ZNSHJ-ja. Niveli i plotësimit me personel duhet të pasqyrojë këtë ndryshim në kompetenca.

Përveç nevojës për të mbajtur nivelin e personelit, në dy raportet e mëparshme po ashtu është vënë në pah nevoja evidente për personel të trajnuar si duhet. IKAP-i është organi primar, përgjegjës për trajnimin dhe arsimimin e vazhdueshëm të të gjithë nëpunësve civilë, duke përfshirë zyrtarët ligjorë. Vitin e kaluar është vërejtur se, megjithëse IKAP-i ka pasur në vazhdim e sipër një program thelbësor trajnimi, atje ende nuk është mbajtur ndonjë trajnim qoftë sa i përket implementimit ose hartimit të legjislacionit. Në raportin e saj të fundit, OSBE-ja rekomandonte që IKAP-i të ofrojë kurse të vazhdueshme dhe efektive sa i përket hartimit të legjislacionit primar dhe atij sekondar dhe në menaxhimin e çështjeve të rregullativës. Ideale do të ishte që kjo të kombinohej me trajnimet brenda shërbimit për hartimin e akteve ligjore për të siguruar se po bëhet një përparim i vërtetë.

Në vitin 2006 janë identifikuar disa përmirësime. IKAP-i ka përgatitur një plan trajnimi të bazuar në vlerësimin e nevojave, i cili është realizuar në bashkëpunim me zyrtarët e ministrive. Ky vlerësim nxori në pah se në të vërtetë zyrtarët ligjorë kishin nevojë për trajnime në shkathtësitë e hartimit të ligjeve dhe në menaxhimin e çështjeve të rregullativës. Normalisht, një trajnim i tillë nuk ofrohet në nivel universitar. Këtë vit, përveç trajnimeve në fusha të ndryshme qenësore, qenë organizuar disa kurse në temat e hartimit të ligjeve, implementim dhe terminologji juridike.

Sipas matricës së trajnimeve të vitit 2006 të IKAP-it, një trajnim dhjetëditor mbi teknikat e hartimit të ligjeve ishte paraparë për muajin shkurt. Në këtë trajnim u përfshin aspekte të procesit legjislativ, hapat në procesin e hartimit të legjislacionit

¹⁷⁹ Ministrinë më të reja ajo e Drejtësisë dhe e Punëve të Brendshme nuk janë intervistuar, pasi që ato nuk kanë asnjë obligim nga fusha e implementimit nga viti 2005.

dhe teknikat e interpretimit ligjor. Një trajnim gjashtë ditor ishte paraparë për muajin prill mbi implementimin e legjislacionit, duke përfshirë parimet e administrimit të mirë dhe instrumentet e implementimit. Ndër të tjera, një trajnim katër ditor mbi terminologjinë juridike ishte paraparë për muajin shtator, duke përfshirë standardizimin e terminologjisë juridike/gjyqësore, qartësinë e përmbytjes dhe thjeshtësinë. Në përgjithësi, ky ishte një plan nga IKAP-i për t'u lavdëruar. Mirëpo, në realitet vetëm një pjesë e këtij plani ishte realizuar.

Siç është bërë me dije nga Udhëheqësi i Ekipit, IKAP-i është ballafaquar me vështirësi në angazhimin e trajnerëve adekuat për zhvillimin e programeve të trajnimit ashtu siç i kishte parashikuar. Përderisa nuk është shumë e vështirë të gjenden dhe angazhohen ekspertë mbi lëndë të ndryshme juridike klasike për të cilat IKAP-i është duke ofruar trajnime, ka shumë pak (e ndoshta aspak) trajnerë vendorë në Kosovë të cilët janë ekspertë në fushat e hartimit ligjor, implementimit dhe terminologjisë. Në këto fushat e fundit, IKAP-i do të parapëlqente të gjente dhe të angazhonte ekspertë të huaj si trajnerë. Kjo si duket është e kushtueshme në krahasim me buxhetin modest të IKAP-it. Kohëve të fundit, IKAP-i ka qenë në gjendje të gjente një trajner nga Shqipëria i cili mund të ofronte disa trajnime mbi hartimin e dokumenteve legjislativë në baza vullnetare. Në këtë fazë shumë të rëndësishme të historisë së Kosovës – ku po hartohen aq shumë akte të reja ligjore – trajnimi në hartimin e dokumenteve legjislativë dhe në zbatim të ligjit duhet të bëhet gurë themel në forcimin e administratës publike.

Përveç trajnimit të rregullt që ofrohet nga IKAP-i ose përmes tij, ka pasur edhe disa programe studimi në fushën e hartimit të dokumenteve legjislativë për zyrtarët ligjorë të përzgjedhur. Për shembull, *German Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit* (GTZ) ka sponsoruar kurse të caktuara të trajnimit në legjislacion. SOFRECO¹⁸⁰, duke implementuar një projekt të financuar nga BE-ja, po ashtu ka trajtuar aspekte të hartimit të dokumenteve ligjore kur kishte sponsoruar trajnimin mbi përafrimin e ligjeve të Kosovës me legjislacionin e BE-së (*acquis communautaire*).

OSBE-ja inkurajon sponsorimin e kurseve të veçanta të trajnimit në Kosovë dhe jashtë saj përmes komunitetit ndërkombëtar të donatorëve. Kjo ndodh sidomos në fushën e përafrimit të ligjeve. Mirëpo, aktivitetet e tilla pozitive nuk duhet ta shpërqendrojnë askë nga nevoja për kurse programatike që duhet të ofrohen përmes IKAP-it. Kurset e trajnimit që ofrohen jashtë strukturës së IKAP-it duhet të shihen si plotësuese për nga natyra – përderisa ato i ndihmojnë një numër të përzgjedhur të zyrtarëve në një sektor të caktuar, ato nuk janë të institucionalizuara për Kosovën. Gjersa donatorët do të dhe duhet të vazhdojnë t'i ndjekin programet e veta dhe t'i trajtojnë synimet që ata i identifikojnë, ata, në të njëjtën kohë duhet të punojnë në bashkëveprim me IKAP-in. Pa bashkërendim, ekziston rreziku që agjenci të ndryshme të punojnë në qëllime të kundërta.

Përveç mbështetjes në fushën e trajnimeve, disa donatorë ofrojnë mbështetje të drejtpërdrejtë në hartimin e dokumenteve legjislativë në kuadër të degës ekzekutive. USAID-i dhe AER-i mbështesin një shumëllojshmëri të projekteve për hartim të dokumenteve ligjore. Marrëdhëniet ndërmjet zyrtarëve të ministrive dhe ekspertëve të huaj si dhe stilet e bashkëpunimit janë mjaft të ndryshme. Disa ekspertë i inkurajojnë

¹⁸⁰ SOFRECO është një kompani private për inxhiniering dhe konsulencë me seli në Francë.

juristët vendorë të bëjnë pjesën më të madhe të hartimit dhe pastaj bëjnë komente, ndërsa ekspertë të tjerë këmbëngulin që gjithë punën ta kryejnë vetë. (Skenari më i mirë me siguri është diku në mes.) Në çdo rast, qëllimi i mbështetjes së tillë duhet të jetë po aq në ndërtimin e kapaciteteve, sa edhe në përgatitjen e një drafti të mirë e koherent. Për më tepër, OSBE-ja rikujton komunitetin e donatorëve se ligjet duhet të harmonizohen me ligjet në fuqi në Kosovë si në stil, ashtu edhe në përmbajtje. Për pjesën më të madhe, do të duhej t'i bëhej rezistencë dëshirës së disa ekspertëve të caktuar të huaj që i kopjojnë ligjet nga vendet e tjera dhe i vënë në kornizën ligjore të Kosovës.

G. Mbikëqyrja legislative

Parimi i ndarjes së pushteteve bazohet në idenë se pushteti legjislativ, ekzekutiv dhe gjyqësor duhet të jenë të pavarur, duke e parandaluar cilindo person ose grup nga marrja e pushtetit të tepërt. Si njëri nga elementet kyçe, ky parim është mishëruar në Kreun 2 të Kornizës Kushtetuese.¹⁸¹ Ajo u ndanë fusha të caktuara të qeverisjes, degëve gjegjëse.

Dega legislative kryesisht është përgjegjëse për hartimin e ligjeve, si dhe ndërrimin e tyre ose shfuqizimin e ligjeve ekzistuese. Kjo përgjegjësi për nxjerrje të ligjeve nuk do të thotë gjithësi se e gjithë puna duhet të kryhet nga legjislatura, por ajo duhet të mbajë një mbikëqyrje efikase të këtij procesi. Kjo përgjegjësi për implementimin dhe zbatimin e ligjit duhet të mbetet thelbi i funksionit të mbikëqyrjes parlamentare.

Dega legislative mund të delegojë kompetenca të caktuara legislative te akterët e tjerë, si te dega ekzekutive ose te një agjenci e specializuar.¹⁸² Ajo duhet të autorizojë organin përkatës që të nxjerrë një akt subsidiar mbi një çështje të caktuar, ndërkaq organi përkatës mund të hartojë legjislacion sekondar vetëm deri në shkallën në të cilën është e saktësuar me ligj. Në të njëjtën kohë, ai gjithmonë duhet të jetë i qartë që delegimi i pushtetit legjislativ në degën ekzekutive është një përjashtim nga rregulla e ndarjes së pushteteve.

Në Kosovë, mbikëqyrja parlamentare e punës së qeverisë ka qenë fuqimisht në agjendë gjatë vitit 2006.¹⁸³ Në njërin anë, mund të vërehet një përmirësim i konsiderueshëm pasi që nga 50 minuta të secilës ditë parlamentare i kushtohen mbikëqyrjes së qeverisë dhe koha që u kushtohet pyetjeve është pjesë e rendit standard të ditës të Kuvendit të Kosovës.¹⁸⁴ Në anën tjetër, ende ekziston një mungesë e një mbikëqyrje të gjithanshme në implementimin e legjislacionit primar.

Rregulla 53 e Rregullave të Procedurës të Kuvendit të Kosovës trajton çështjen e monitorimit të implementimit të ligjeve dhe u jep autoritetin komisioneve të ngarkuara gjegjëse. Megjithëse, paragrafi i parë i Rregullës 53 duket se përcakton këtë rol mbikëqyrës si *të drejtë* të komisionit, paragrafi 3 jep *obligime* mjaft të detajuara mbi komisionet gjegjëse. Kjo, *ndër të tjera*, përfshin hulumtimin dhe kontrollin e

¹⁸¹ Rregullorja e UNMIK-ut nr. 2001/9, e shpallur më 15 maj 2001.

¹⁸² Nuk mund t'ia delegojë kompetencat legislative gjyqësorit, pasi që kjo do të ishte në konflikt me detyrën e këtij të fundit që të interpretojë dhe zbatojë ligjin.

¹⁸³ Shih Fletushkën e Iniciativës për Mbështetje të Kuvendit (ASI) nr. 19, Tetor 2005 dhe nr. 24, Shtator 2006.

¹⁸⁴ Shih Fletushkën ASI nr. 24, Shtator 2006, f. 9.

kompetencave si dhe obligime të dallueshme raportuese. Këta mekanizma ofrojnë opsione të mira për një mbikëqyrje më teknike dhe më të gjithanshme parlamentare mbi aktivitetet e degës ekzekutive përkitazi me legjislacionin sekondar, por ato nuk janë duke u përdorur deri në shkallën e mundshme dhe të domosdoshme. Mirëpo, një hulumtim i ndershëm mbi këtë çështje po ashtu shtron çështjen nëse Kuvendi i Kosovës ka resurse për të zbatuar Rregullën 53 në tërësinë e saj. A është realiste që komisionet pothuajse fare pa personel mbështetës të përpilojnë shqyrtime të gjithanshme mbi gjendjen e implementimit të secilit ligj?

OSBE-ja me raportin e tanishëm për herë të tretë përpiqet të paraqesë një pasqyrë të përgjithshme konsekuente mbi aktivitetet implementuese të atyre akterëve të cilët kanë qenë të autorizuar nga Kuvendi i Kosovës ta bëjnë një gjë të tillë, si dhe një përcjellje e aktiviteteve të vlerësuara në dy raportet e mëparshme. Një sasi e konsiderueshme e resurseve është vënë në funksion të këtij projekti dhe shpresojmë se mund të përdoret si mjet për të gjithë bartësit e përfshirë në procesin e implementimit. OSBE-ja vetë e ka përcjellë Rregullën 53 në masë të madhe, por ky raport do të jetë i fundit nga OSBE-ja mbi Implementimin e Ligjeve të Kuvendit të Kosovës. Kuvendi i Kosovës duhet që urgjentisht të shqyrtojë Rregullën 53, si dhe resurset e veta dhe të caktojë prioritetet në fushën e mbikëqyrjes parlamentare.

H. Rekomandimet

- Qeveria e Kosovës duhet të ndër marrë hapa seriozë për të mbikëqyrur implementimin e ligjeve në një mënyrë të gjithanshme. Si pikënisje, rekomandohet që të emërohet një individ apo të themelohet një njësi që për përgjegjësi të vetme do të kishte bashkërendimin e implementimit të ligjeve dhe do të mund të krijonte një lidhje të formalizuar administrative me sekretariatit e Kuvendit të Kosovës.
- Kuvendi i Kosovës duhet të shqyrtojë resurset e veta në frymën e Rregullës 53 të Rregullave të veta të Procedurës dhe t'i caktojë prioritetet përkitazi me mbikëqyrjen parlamentare të Qeverisë.
- Kuvendi, përmes Komisioneve të tij, duhet t'i shqyrtojë ato ligje të cilat janë miratuar, por që kanë mbetur tërësisht të pazbatuara që më shumë se një vit. Për hir të qartësisë ligjore, ligjet e tilla ose duhet menjëherë të implementohen përmes një njësie operative të posaçme ose të shfuqizohen.
- Zyrtarët që përgatisin draft ligjet duhet të jenë precizë kur japin autorizime për përgatitjen e legjislacionit sekondar. Çdoherë që një draft ligj parasheh që çështje të caktuara të rregullohen me akte zbatuese, ligji i propozuar duhet po ashtu të përmbajë autorizimin e qartë për hartimin dhe nxjerrjen e akteve të tilla dhe të ketë një indikacion të qartë të pikave fillestare themelore.
- Gazeta Zyrtare e IPVQ-ve të Kosovës duhet të hartojë një plan strategjik afatgjatë siç kërkohet me Ligjin mbi Gazetën Zyrtare dhe të publikojë aktet normative në pajtim me sistemin koherent.

- Parimi *vacatio legis* – një vonesë e caktuar ndërmjet nxjerrjes së një ligji dhe hyrjes së tij në fuqi – duhet të përcaktohet në Kosovë me ligj, me qëllim të arritjes së standardeve evropiane.
- Rregullat e Procedurës të Qeverisë dhe Urdhëresa Administrative mbi Procedurat për Hartimin, Shqyrtimin dhe Miratimin e Draft Akteve duhet të bashkohen ose të ripunohen. Ekziston nevoja për një dokument të vetëm që e rregullon menaxhimin e hartimit, si dhe kërkesat teknike të akteve ligjore me qëllim të garantimit se një grup i akteve normative mbulon çështje të llojllojshme në mënyrë të standardizuar.
- Komuniteti i donatorëve duhet të bashkërendojë përpjekjet e ngritjes së kapaciteteve me IKAP-in dhe të inkurajohet të sponsorojë trajnime për nëpunësit civilë, sidomos në fushën e hartimit ligjor dhe në menaxhimin e rregullativës dhe *acquis communautaire*, pasi që IKAP-it shpesh i mungojnë resurset e mjaftueshme për të angazhuar trajnerë adekuatë.
- Sipas nevojës, komuniteti i donatorëve duhet të vazhdojë të mbështesë IPVQ-të në përgatitjen e draft ligjeve. Megjithatë, ndihmesa e tillë nuk do të duhet të ndalet sapo ligji të miratohet nga Kuvendi, por ajo duhet të vazhdojë gjatë gjithë fazës së implementimit.